



KNO.430.005.2018

Nr ewid. 113/2017/P/17/027/KNO

Informacja o wynikach kontroli

SYSTEM AWANSU ZAWODOWEGO NAUCZYCIELI

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

MISJA

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

WIZJA

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

Informacja o wynikach kontroli System awansu zawodowego nauczycieli

p.o. Dyrektora Departamentu Nauki,
Oświaty i Dziedzictwa Narodowego



Piotr Prokopczyk

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 28.08.2018r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	8
4. WNIOSKI.....	17
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	18
5.1. Nadawanie nauczycielom stopni awansu zawodowego	18
5.1.1. Organizacja staży na stopnie awansu w szkołach	19
5.1.2. Postępowanie w sprawie nadania nauczycielowi stopnia awansu	21
5.1.3. Monitorowanie systemu awansu zawodowego nauczycieli	26
5.2. Wpływ awansu zawodowego nauczycieli na działalność szkoły.....	35
5.3. Zapewnienie nauczycielom warunków do rozwoju i awansu zawodowego	49
6. ZAŁĄCZNIKI.....	53
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	53
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	57
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	61
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	62
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	63
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	69

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Ustawa Karta Nauczyciela	Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela ¹ .
Ustawa zmieniająca Kartę Nauczyciela z 2000 r.	Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw ² .
Rozporządzenie w sprawie awansu nauczycieli	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli ³ .
Rozporządzenie w sprawie listy ekspertów	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie ramowego programu szkolenia kandydatów na ekspertów wchodzących w skład komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych dla nauczycieli ubiegających się o awans na stopień zawodowy, sposobu prowadzenia listy ekspertów oraz trybu wpisywania i skreślania ekspertów z listy ⁴ .
Rozporządzenie w sprawie środków na doskonalenie nauczycieli	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków ⁵ .
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁶ .
Kpa	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego ⁷ .
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej.
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
CEA	Centrum Edukacji Artystycznej w Warszawie.
ORPEG	Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą w Warszawie.
J.s.t.	Jednostki samorządu terytorialnego.
TIK	Technologie informacyjno-komunikacyjne.

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 967.

² Dz. U. Nr 19, poz. 239, ze zm.

³ Dz. U. poz. 393.

⁴ Dz. U. poz. 354.

⁵ Dz. U. Nr 46, poz. 430, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy system awansu zawodowego nauczycieli wpływa na jakość procesu nauczania i dalszy rozwój zawodowy nauczycieli?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy postępowania w sprawie nadawania nauczycielom stopni awansu zawodowego prowadzono rzetelnie?
2. Czy awans zawodowy nauczycieli szkoły na wyższy stopień skutkuje pozytywną zmianą w jej działalności dydaktyczno-wychowawczo-opiekuńczej?
3. Czy szkoły i placówki oświatowe wprowadzają mechanizmy motywujące nauczycieli dyplomowanych do dalszego rozwoju zawodowego?

Jednostki kontrolowane

MEN, MRiRW, CEA, pięć kuratoriów oświaty, 10 j.s.t., 24 szkoły publiczne.

Okres objęty kontrolą

Lata szkolne 2015/2016–2017/2018 (do czasu zakończenia kontroli NIK) oraz okres wcześniejszy, jeżeli ma wpływ na kontrolowaną działalność.

System awansu zawodowego nauczycieli został wprowadzony w 2000 r. z założeniem, że będzie służył umocnieniu prestiżu oraz poprawie sytuacji materialnej nauczycieli. Jego rozwiązania funkcjonalne opierają się na powiązaniu podwyższania kompetencji zawodowych z możliwością uzyskania wyższego stopnia awansu, skutkującego zwiększeniem wynagrodzenia nauczyciela. Nauczyciel w swojej karierze zawodowej może uzyskać kolejno stopnie awansu: nauczyciela stażysty, nauczyciela kontraktowego, nauczyciela mianowanego i nauczyciela dyplomowanego. W typowym przebiegu ścieżki rozwoju zawodowego nauczyciel może uzyskać najwyższy stopień awansu zawodowego (nauczyciela dyplomowanego) po 10 latach pracy zawodowej.

Udział nauczycieli w systemie awansu zawodowego wymusza ich doskonalenie zawodowe, wymagane w ramach staży na wszystkie stopnie awansu zawodowego⁸.

Rozwój zawodowy nauczycieli, wskutek powiązania kolejnych stopni awansu ze wzrostem wynagrodzenia nauczyciela, skutkuje wzrostem kosztów funkcjonowania oświaty. Zgodnie z art. 30 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela średnie wynagrodzenie nauczycieli wynosi: dla nauczyciela stażysty – 100% kwoty bazowej ustalonej corocznie w ustawie budżetowej, nauczyciela kontraktowego – 111%, nauczyciela mianowanego – 144%, nauczyciela dyplomowanego – 184%. Przyjmując obowiązującą w 2017 r. kwotę bazową w wysokości 2752,92 zł⁹, średnie wynagrodzenie nauczycieli wyniesie: stażysty – 2752,92 zł, kontraktowego – 3055,74 zł, mianowanego – 3964,2 zł, dyplomowanego – 5065,37 zł. Taki sposób kształtowania wynagrodzeń jest czynnikiem motywującym nauczycieli do zdobywania wyższych stopni awansu zawodowego, jednak motywacja ta kończy się wraz z uzyskaniem stopnia nauczyciela dyplomowanego.

Analiza wyników badań naukowych dotyczących systemu awansu zawodowego nauczycieli wskazuje, że krytyka tego systemu koncentruje się na braku istotnego związku pomiędzy stopniami awansu zawodowego a podniesieniem jakości pracy nauczycieli i wynikami pracy szkoły oraz szybkim wyczerpywaniu się tej ścieżki rozwoju nauczycieli (po uzyskaniu stopnia nauczyciela dyplomowanego). System ten jest obciążony ryzykiem niezharmonizowania rozwoju zawodowego nauczycieli, w tym ich doskonalenia i doskonalenia, z potrzebami szkoły¹⁰.

W obsługę systemu awansu zawodowego nauczycieli zaangażowane są: wszystkie szkoły/placówki i ich organy prowadzące (j.s.t., inne osoby prawne i osoby fizyczne, właściwi ministrowie) oraz organy nadzoru pedagogicznego – przeprowadzający postępowania na poszczególne stopnie awansu, Minister Edukacji Narodowej – zobowiązany do prowadzenia listy

⁸ Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 4, § 7 ust. 1 pkt 2, § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli.

⁹ Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

¹⁰ „System awansu zawodowego nauczycieli. Ocena kluczowego elementu reformy oświaty”. Magdalena Szumiec. Oficyna Wydawnicza Impuls. Kraków 2016.; „Ocena systemu awansu zawodowego nauczycieli w Polsce. Studium empiryczne”. Anna Wiłkomirska, Anna Zielińska. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa 2013.

WPROWADZENIE

ekspertów uprawnionych do udziału w komisjach egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych na stopień nauczyciela mianowanego i dyplomowanego oraz placówki doskonalenia nauczycieli – prowadzące wymagane szkolenia dla kandydatów na ekspertów.

Schemat nr 1

Podmioty w systemie awansu zawodowego nauczycieli i ich zadania.

Szkoły i placówki	• Organizacja staży na stopnie nauczyciela kontraktowego, mianowanego i dyplomowanego. • Nadawanie stopnia nauczyciela kontraktowego.
Jednostki samorządu terytorialnego, inne osoby prawne i fizyczne prowadzące szkoły i placówki	• Nadawanie stopnia nauczyciela mianowanego.
Kuratorzy oświaty	• Nadawanie stopnia nauczyciela dyplomowanego nauczycielom nadzorowanych szkół, placówek i placówek doskonalenia nauczycieli prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne osoby prawne i fizyczne. • Nadzór nad postępowaniem w sprawach awansu zawodowego nauczycieli w nadzorowanych szkołach i placówkach oraz ich organach prowadzących.
Minister Edukacji Narodowej	• Nadawanie stopnia nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego nauczycielom prowadzonych szkół oraz nauczycielom urlopowanym do pracy w instancjach związków zawodowych. • Nadawanie stopnia nauczyciela dyplomowanego nauczycielom zatrudnionym w ministerstwie, kuratoriach oświaty, komisjach egzaminacyjnych i prowadzonych placówkach doskonalenia nauczycieli. • Nadzór nad postępowaniem w sprawach awansu zawodowego nauczycieli w kuratoriach oświaty oraz prowadzonych szkołach. • Prowadzenie listy ekspertów wchodzących w skład komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych na stopnie awansu nauczyciela mianowanego i dyplomowanego. • Nadawanie tytułu honorowego profesora oświaty.
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi Minister Sprawiedliwości Minister Środowiska	• Nadawanie stopnia nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego nauczycielom prowadzonych szkół i placówek. • Nadawanie stopnia nauczyciela dyplomowanego nauczycielom zatrudnionym we właściwych ministerstwach oraz urządach wojewódzkich. • Nadawanie stopnia nauczyciela dyplomowanego nauczycielom specjalistycznej jednostki nadzoru szkół artystycznych oraz organów nadzoru pedagogicznego nad zakładami poprawczymi, schroniskami dla nieletnich oraz szkołami przy zakładach karnych. • Nadawanie stopnia nauczyciela dyplomowanego nauczycielom prowadzonych placówek doskonalenia nauczycieli szkół artystycznych oraz nauczycieli przedmiotów zawodowych szkół rolniczych. • Nadzór nad postępowaniem w sprawach awansu zawodowego nauczycieli w prowadzonych szkołach i placówkach.

Źródło: Opracowanie własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Awans zawodowy
przekłada się
na jakość pracy nauczycieli

W latach 2015–2017 system awansu zawodowego nauczycieli korzystnie wpływał na jakość procesu nauczania i rozwój zawodowy nauczycieli, w szczególności przekładał się na poprawę jakości ich pracy dydaktyczno-wychowawczo-opiekuńczej¹¹. NIK pozytywnie ocenia zaangażowanie nauczycieli w trakcie stażu poprzedzającego awans zawodowy na stopień nauczyciela mianowanego i dyplomowanego. Jednakże po uzyskaniu awansu część aktywności nauczycieli zmniejszała się.

NIK zwraca uwagę, że podobnie jak w przypadku awansu zawodowego na stopień nauczyciela kontraktowego uzyskanie statusu nauczyciela mianowanego i dyplomowanego było powszechne, co oznaczało że prawie wszyscy kandydaci uzyskiwali określony stopień awansu. W kontrolowanych jednostkach, stopnie nauczyciela mianowanego i dyplomowanego uzyskało 99,5% nauczycieli przystępujących do postępowań (spośród 11,9 tys. nauczycieli). Nauczyciele ze stopniem nauczyciela mianowanego i nauczyciela dyplomowanego stanowili łącznie ok. ¾ ogółu nauczycieli w kraju.

Postępowania egzaminacyjne i kwalifikacyjne w sprawie nadania stopnia awansu nauczyciela mianowanego i nauczyciela dyplomowanego prowadzono nie w pełni rzetelnie:

- nie zapewniano w składzie komisji eksperta nauczającego tego samego przedmiotu lub prowadzącego ten sam rodzaj zajęć co nauczyciel ubiegający się o awans (18% badanych spraw);
- niewłaściwie dokumentowano przebieg pracy komisji (40,2% badanych spraw).

Dodatkowo, w ocenie NIK, prawidłowy dobór ekspertów przez organy powołujące komisje był utrudniony ze względu na niewłaściwe prowadzenie przez Ministra Edukacji Narodowej listy ekspertów, na której nie wyodrębniano informacji o stanowiskach zajmowanych przez ekspertów w ostatnich pięciu latach oraz obecnie zajmowanym stanowisku.

NIK pozytywnie ocenia prowadzone przez Ministra Edukacji Narodowej w latach 2015–2017 działania monitorujące funkcjonowanie systemu oraz zainicjowane, m.in. w wyniku kontroli NIK *Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela*, działania legislacyjne, które doprowadziły do zmiany uregulowań prawnych w zakresie funkcjonowania systemu awansu zawodowego od 1 września 2018 r.¹²

Organy prowadzące szkoły zapewniały środki na finansowanie doskonalenia i rozwoju zawodowego nauczycieli zgodnie z potrzebami. Dyrektorzy szkół motywowali nauczycieli dyplomowanych do dalszego rozwoju zawodowego poprzez przyznawanie dodatków motywacyjnych, nagród lub wnioskowanie o przyznanie nagrody przez inne podmioty.

¹¹ W ramach kontroli P/17/027 „System awansu zawodowego nauczycieli” skontrolowano awans zawodowy nauczycieli na stopień nauczyciela mianowanego i nauczyciela dyplomowanego.

¹² Zmiana przepisów rozdziału 3a ustawy Karta Nauczyciela wprowadzona ustawą z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. poz. 2203), dalej: ustawa o finansowaniu zadań oświatowych.

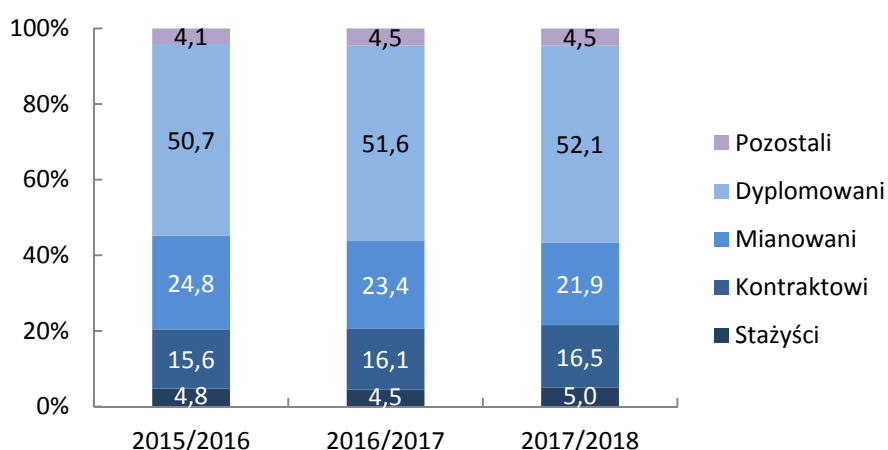
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nauczyciele mianowani i dyplomowani stanowią około ¾ nauczycieli ogółem w kraju

Wśród 696 039 nauczycieli ogółem w kraju w roku szkolnym 2017/2018 (osób): stażyści stanowili 5%, kontraktowi – 16,5%, mianowani – 21,9%, dyplomowani – 52,1%, pozostali – 4,5%. W stosunku do roku szkolnego 2015/2016 nastąpił wzrost udziału nauczycieli stażystów (o 0,2 punktu procentowego), kontraktowych (o 0,9 punktu procentowego) i dyplomowanych (o 1,4 punktu procentowego), a spadek udziału nauczycieli mianowanych (o 2,9 punktu procentowego). Łącznie nauczyciele mianowani i dyplomowani w roku szkolnym 2017/2018 stanowili 74% ogółu zatrudnionych, przy 75,5% w roku szkolnym 2015/2016 (spadek o 1,5 punktu procentowego). Taka struktura zatrudnienia nauczycieli świadczy o wykazaniu się przez około ¾ ogółem zatrudnionych nauczycieli aktywnością wymaganą do uzyskania stopnia nauczyciela mianowanego i dyplomowanego, w tym podwyższeniem kompetencji zawodowych i skutecznymi działaniami służącymi podnoszeniu jakości pracy własnej i jakości pracy szkoły.

Wykres nr 1

Struktura zatrudnienia nauczycieli ogółem w kraju



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

W latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 na stopnie zawodowe nauczycieli: kontraktowego, mianowanego i dyplomowanego awansowało łącznie w kraju 48 926 i 47 992, tj. odpowiednio 7,2% i 7% ogółem zatrudnionych na stanowiskach nauczycieli i asystentów nauczycieli (680 629 osób i 685 875 osób). Uzyskiwanie przez nauczycieli kolejnych stopni awansu zawodowego stanowi formalne potwierdzenie nabywania przez nich coraz wyższych kompetencji zawodowych, wynikających z rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli, odpowiednio: dla nauczyciela kontraktowego – z § 6 ust. 2, dla nauczyciela mianowanego – z § 7 ust. 2, a dla nauczyciela dyplomowanego – z § 8 ust. 2. [str. 42– 45]

W wyniku awansu zawodowego nauczyciele podnoszą kompetencje zawodowe

W podstawach prawnych funkcjonowania systemu awansu zawodowego nauczycieli założono wymóg uzyskania przez nauczyciela awansującego na każdy wyższy stopień zawodowy pozytywnej oceny jego dorobku zawodowego za okres stażu poprzedzającego awans, a następnie wykazanie się spełnieniem wymagań określonych dla danego stopnia awansu przed właściwą komisją egzaminacyjną lub kwalifikacyjną (art. 9b ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela).

System awansu zawodowego, poprzez wymagania określone dla uzyskania stopnia nauczyciela mianowanego i nauczyciela dyplomowanego w § 7 i § 8 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli, wywołuje korzystną dla jakości pracy szkoły aktywność nauczycieli, która nie zanika również w okresie po uzyskaniu awansu. Dyrektorzy kontrolowanych szkół wyrazili zbliżone opinie, iż system awansu zawodowego nauczycieli korzystnie wpływa na jakość procesu dydaktycznego i rozwój zawodowy nauczycieli. Za główny czynnik tego wpływu uznawali – wywołaną procesem awansu zawodowego – aktywność nauczycieli w doskonaleniu zawodowym, która przekłada się na podnoszenie jakości ich pracy.

Nauczyciele kontraktowi ubiegający się o stopień zawodowy nauczyciela mianowanego w kontrolowanych szkołach spełniali wymagania podwyższania kompetencji zawodowych i posiadania umiejętności zawodowych wymaganych do uzyskania tego stopnia awansu na podstawie § 7 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli. Nauczyciele mianowani ubiegający się o stopień zawodowy nauczyciela dyplomowanego wykazywali się skutecznymi działaniami na rzecz uzyskiwania pozytywnych efektów pracy dydaktyczno-wychowawczo-opiekuńczej wskutek wdrożenia działań mających na celu doskonalenie pracy własnej i podniesienie jakości pracy szkoły oraz aktywnością w podejmowaniu dodatkowych zadań na rzecz poszerzania działalności szkoły, spełniając wymagania do uzyskania tego stopnia awansu określone w § 8 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli. Działania służące podnoszeniu kompetencji zawodowych i jakości pracy szkoły podejmowane przez nauczycieli w czasie stażu poprzedzającego awans na stopnie nauczyciela mianowanego i dyplomowanego były kontynuowane również w pierwszych dwóch latach szkolnych po ich uzyskaniu, chociaż poziom aktywności nauczycieli w poszczególnych analizowanych działaniach zmieniał się¹³.

W czasie stażu na stopień nauczyciela mianowanego nauczyciele kontrolowanych szkół odbywali przeciętnie w roku 3,3 form doształcania i doskonalenia zawodowego, uczestniczyli w 3,3 zajęć otwartych prowadzonych przez innych nauczycieli, prowadzili 1,6 dodatkowych zajęć rozwojowych dla uczniów, realizowali 3,5 działań na rzecz środowiska lokalnego¹⁴, realizowali trzy działania podjęte w odpowiedzi na współczesne problemy społeczne i cywilizacyjne¹⁵ oraz stosowali TIK na 34% prowadzonych zajęć lekcyjnych. W drugim roku szkolnym po uzyskaniu stopnia nauczyciela mianowanego ich aktywność zmalała w pierwszych pięciu analizowanych rodzajach działań o 5,7%–40,6%, natomiast wzrósł udział zajęć realizowanych z zastosowaniem TIK o 2,6 punktu procentowego.

¹³ Wyniki kontroli na próbie 373 nauczycieli, którzy awansowali na stopnie nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016.

¹⁴ Przykładowe działania: organizacja dni otwartych szkoły, współpraca z Radą Rodziców w przygotowaniu kermaszu, organizacja akcji charytatywnych.

¹⁵ Przykładowe działania: udział szkoły w kampanii „Sprzątanie świata”, wdrożenie szkolnego programu „Jedz i żyj zdrowo”, udział w akcji „Czyste powietrze wokół nas”.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 1

Aktywność nauczycieli przed i po uzyskaniu stopnia awansu nauczyciela mianowanego

ZAANGAŻOWANIE

NAUCZYCIELI MIANOWANYCH

Sredni wymiar działań
na 1 nauczyciela

■ w ostatnim roku stażu ■ w I roku po awansie ■ w II roku po awansie



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

W czasie stażu na stopień nauczyciela dyplomowanego nauczyciele kontrolowanych szkół odbywali przeciętnie w roku 4,5 form doksztalcania i doskonalenia zawodowego i realizowali 3,2 form innych działań służących doskonaleniu ich pracy¹⁶, prowadzili 3,4 zajęć otwartych dla innych nauczycieli, realizowali 3,2 ogółem różnych wymaganych działań służących poszerzeniu zakresu działalności szkoły¹⁷ oraz stosowali TIK na 54,4% prowadzonych zajęć lekcyjnych. W drugim roku szkolnym po uzyskaniu stopnia nauczyciela dyplomowanego ich aktywność zmalała w niektórych rodzajach działań o 6,3%–48,9% (maksymalnie w doksztalcaniu i doskonaleniu zawodowym). Pozostała natomiast niezmienną w zakresie realizacji ogółem wymaganych działań na rzecz szkoły i środowiska, a wzrosła w zakresie innych działań służących podniesieniu jakości pracy szkoły (o 6,3%)¹⁸ oraz w stosowaniu TIK na zajęciach lekcyjnych (o 0,8 punktu procentowego).

[str. 35–42]

¹⁶ Przykładowe działania: odbycie przez nauczyciela praktyki w zakładzie gastronomicznym, udział w warsztatach organizowanych przez wydawcę podręczników szkolnych, udział w wizycie studyjnej w placówkach oświatowych za granicą.

¹⁷ W tym m.in.: wdrożone programy działań edukacyjnych i innych związanych z oświatą (np.: wdrożenie w prowadzonej klasie programu profilaktyki uzależnień i zagrożenia w sieci, przygotowanie uczniów do Ogólnopolskiego Turnieju Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, wdrożenie w szkole autorskiego programu „Wychowanie młodzieży przez sport”); zadania na rzecz oświaty, pomocy społecznej lub postępowania w sprawach nieletnich podjęte we współpracy z innymi podmiotami (np.: prezentacja polskiego systemu szkolnictwa muzycznego w ramach współpracy szkoły z Konserwatorium Muzycznym w Helsinkach, nawiązanie współpracy z terenową jednostką organizacyjną Ligii Obrony Kraju i włączenie uczniów szkoły do Międzyszkolnej Ligii Strzeleckiej).

¹⁸ Przykładowe działania: opracowanie programu nauczania przedmiotu, opracowanie i udostępnienie innym nauczycielom materiałów edukacyjnych; organizacja konkursu szkolnego; opracowanie testu diagnozującego poziom umiejętności matematycznych uczniów podejmujących naukę w szkole ponadgimnazjalnej.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 2

Aktywność nauczycieli przed i po uzyskaniu stopnia awansu nauczyciela dyplomowanego

ZAANGAŻOWANIE

NAUCZYCIELI DYPLOMOWANYCH

Sredni wymiar działań
na 1 nauczyciela

■ w ostatnim roku stażu ■ w I roku po awansie ■ w II roku po awansie



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Z badań własnych Magdaleny Szumiec wynika, że w opinii nauczycieli i dyrektorów szkół system awansu zawodowego nauczycieli jest najskuteczniejszym czynnikiem stymulacji rozwoju zawodowego nauczycieli i przyczynia się do wzrostu umiejętności zawodowych nauczycieli. Wpływ awansu zawodowego nauczycieli na wzrost umiejętności przydatnych w pracy dydaktyczno-wychowawczej potwierdzało w tych badaniach 73,2% nauczycieli, 92,8% dyrektorów szkół i 91,3% ekspertów z listy prowadzonej przez Ministra Edukacji Narodowej¹⁹.

Z badań prowadzonych przez Annę Wiłkomirską i Annę Zielińską wynika m.in., że w opinii nauczycieli:

- zadania wynikające z awansu zawodowego pozwalają im lepiej radzić sobie z rosnącymi wymaganiami administracyjnymi, zwiększyć kompetencje potrzebne do wykorzystywania nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w nauczaniu, sprzyjają wprowadzaniu nowych metod nauczania i rozwijaniu wiedzy merytorycznej w zakresie nauczanego przedmiotu (choć większość badanych uważa, że wymagania awansowe nie rozwijają umiejętności wychowawczych nauczycieli i tak podstawowych umiejętności jak tworzenie programów kształcenia dla określonych przedmiotów);
- wymagania awansowe podnoszą jakość pracy szkoły poprzez doskonalenie pracy dydaktycznej (mniej wychowawczej)²⁰. [str. 30–32]

W latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 w kontrolowanych 18 organach prowadzących szkoły lub sprawujących nadzór pedagogiczny stopnie nauczyciela mianowanego i dyplomowanego uzyskało 99,5% spośród 11.890 nauczycieli przystępujących odpowiednio do postępowania egza-

System awansu zawodowego stymuluje rozwój zawodowy nauczycieli

Postępowania na stopnie awansu prowadzono nie w pełni rzetelnie

¹⁹ „System awansu zawodowego nauczycieli. Ocena kluczowego elementu reformy oświaty”, Magdalena Szumiec, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2016 (str. 118–120, 219–223).

²⁰ „Ocena systemu awansu zawodowego nauczycieli w Polsce”, Anna Wiłkomirska, Anna Zielińska, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013 (str. 13–18, 143–152).

minacyjnego i kwalifikacyjnego na te stopnie. W badanej próbie 373 postępowań na stopnie nauczyciela mianowanego i nauczyciela dyplomowanego stwierdzono cztery przypadki nadania stopnia awansu przy niespełnieniu przez nauczyciela formalnych wymagań (1,1% badanych spraw). Organy powołujące komisje egzaminacyjne i kwalifikacyjne przeprowadzające postępowania w sprawie nadania stopni awansu zapewniły w tych komisjach wymaganą liczbę ekspertów z listy prowadzonej przez Ministra Edukacji Narodowej, jednak w 67 przypadkach (18%) nie spełniono wymogu określonego w § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli, tj. zapewniania udziału w komisji eksperta nauczającego tego samego przedmiotu lub prowadzącego ten sam rodzaj zajęć co nauczyciel ubiegający się o awans. Nie zapewniono przez to należytych warunków do właściwej, obiektywnej i rzetelnej oceny dorobku zawodowego nauczyciela ubiegającego się o awans. Istotnym problemem w postępowaniach o nadanie stopnia awansu jest też niewłaściwe dokumentowanie przebiegu pracy komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych, co stwierdzono w 150 przypadkach (40,2%). Dotyczyło to w szczególności uchybianiu wymogom zamieszczenia w protokole z pracy komisji informacji o treści odpowiedzi udzielanej przez nauczyciela na pytania członków komisji oraz uzasadnienia rozstrzygnięcia komisji. [str. 18–25]

Podobnie jak w przypadku stopni awansu nauczyciela mianowanego i dyplomowanego, wysoka jest skuteczność uzyskiwania przez nauczycieli stopnia awansu nauczyciela kontraktowego. W kontroli pn. „Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela” (P/16/021), przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w okresie od 15 lutego do 5 lipca 2016 r., stwierdzono, że wszyscy badani stażyści z 20 kontrolowanych szkół w latach szkolnych 2012/2013–2015/2016 po odbyciu wymaganego stażu uzyskiwali stopnie nauczyciela kontraktowego. Kontrola ta wykazała występowanie nieprawidłowości w procesie uzyskiwania stopnia nauczyciela kontraktowego, m.in.: nierzetelne uzasadnienie przez dyrektorów szkół oceny dorobku zawodowego nauczyciela za okres stażu (27% badanych spraw), niepowoływanie do komisji kwalifikacyjnej opiekuna nauczyciela stażysty lub przewodniczącego właściwego zespołu przedmiotowego (30,3% badanych spraw), brak w protokołach z pracy komisji kwalifikacyjnej informacji o odpowiedziach nauczyciela na pytania członków komisji (90,1% badanych spraw) oraz uzasadnienia rozstrzygnięcia komisji (86,9% badanych spraw). W wyniku tej kontroli Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że system awansu zawodowego nie weryfikuje w dostateczny sposób umiejętności (zdolności) nauczyciela do pracy z uczniami. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że:

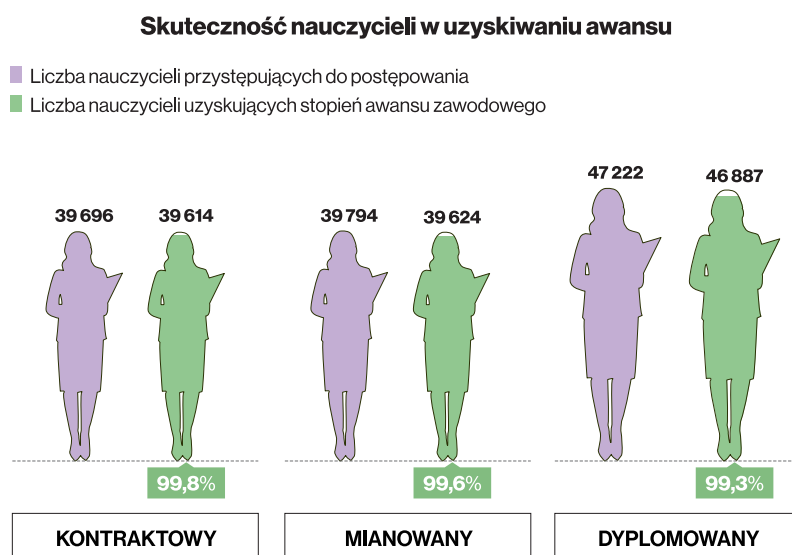
- dziewięćmiesięczny okres stażu na stopień nauczyciela kontraktowego, o charakterze wprowadzającym do wykonywania zawodu nauczyciela, jest zbyt krótki, aby ukształtować odpowiednie postawy oraz ugruntować kompetencje dydaktyczno-metodyczne służące sprawnemu i efektywnemu wykonywaniu tego zawodu;
- istotnej zmiany wymaga podejście do funkcji opiekuna stażu, która – z uwagi na minimalne wynagrodzenie – realizowana jest w większości przypadków społecznie przez wyznaczonych nauczycieli;

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

- nie spełnia swojej roli komisja kwalifikacyjna przeprowadzająca postępowanie na stopień nauczyciela kontraktowego; komisja ta, jako instytucja wewnątrzszkolna, może nie być dostatecznie obiektywna;
- brak jest mechanizmów służących selekcji kandydatów do wykonywania społecznie odpowiedzialnego zawodu nauczyciela – począwszy od braku kryteriów rekrutacyjnych na studia wyższe i niemonitorowania przydatności do zawodu w trakcie kształcenia, po niespełniającą roli przesiewowej procedurę awansu zawodowego z rozmową kwalifikacyjną na stopień nauczyciela kontraktowego i egzaminem na stopień nauczyciela mianowanego włącznie²¹.

Infografika nr 3

Wyniki postępowania kwalifikacyjnego i egzaminacyjnego na stopnie awansu zawodowego nauczyciela kontraktowego, mianowanego i dyplomowego w badaniach kontrolnych NIK



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Minister Edukacji Narodowej nie zapewnił właściwego prowadzenia listy ekspertów wchodzących w skład komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych dla nauczycieli ubiegających się o awans na stopień zawodowy. W prowadzonej przez Ministra Edukacji Narodowej liście ekspertów zamieszczono m.in. informacje o zajmowanych stanowiskach przez ekspertów, jednak bez wyodrębnienia informacji o stanowiskach zajmowanych w ostatnich pięciu latach oraz obecnie zajmowanym stanowisku, wymaganych na podstawie § 5 pkt 3 i 4 rozporządzenia w sprawie listy ekspertów. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli utrudniało to organom powołującym komisje egzaminacyjne i kwalifikacyjne na stopnie awansu zawodowego prawidłowy dobór ekspertów, w szczególności pod względem spełniania

Niewłaściwe
prowadzenie listy
ekspertów

²¹ Informacja o wynikach kontroli. „Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela”. Najwyższa Izba Kontroli, lipiec 2017 r., nr ewid. 69/2016/P/16/021/KNO, str. 10–19. W kontroli tej uwzględniono m.in. badanie przebiegu stażu i postępowania kwalifikacyjnego na stopień awansu nauczyciela kontraktowego. W bieżącej kontroli pn. „System awansu zawodowego nauczycieli” (P/17/027) przyjęto badanie przebiegu stażu oraz postępowania egzaminacyjnego i kwalifikacyjnego na kolejne stopnie awansu: nauczyciela mianowanego i nauczyciela dyplomowanego.

wymogu powołania eksperta nauczającego tego samego przedmiotu lub prowadzącego ten sam rodzaj zajęć co nauczyciel ubiegający się o awans, wynikającego z § 10 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli.

[str. 25–26]

Od 1 września 2018 r. nastąpi zmiana prawa regulującego awans zawodowy nauczycieli

Prowadzone przez Ministra Edukacji Narodowej w latach 2015–2017 (do 15 listopada) działania monitorujące system awansu zawodowego na poziomie ogólnokrajowym obejmowały m.in. kontrole prowadzenia spraw awansu zawodowego nauczycieli w kuratoriach oświaty, własne działania nadzorcze oraz konsultacje z interesariuszami w ramach debat oświatowych i powołanego przez Ministra Zespołu ds. Statusu Zawodowego Pracowników Oświaty. Zdiagnozowane problemy w funkcjonowaniu systemu awansu zawodowego zostały wykorzystane do zmiany uregulowań prawnych w zakresie funkcjonowania systemu awansu zawodowego, w ramach przygotowanej w MEN i przyjętej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy o finansowaniu zadań oświatowych²². Wprowadzone zmiany prawne, które wejdą w życie od 1 września 2018 r., obejmują m.in.:

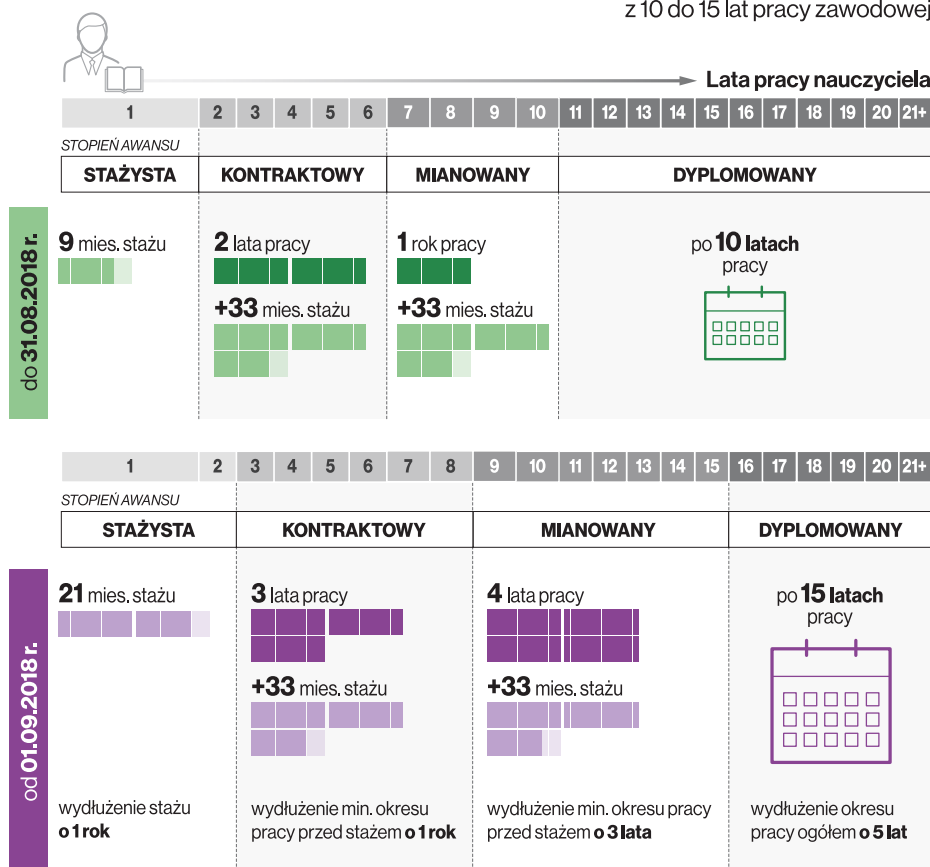
- wydłużenie okresu pracy niezbędnego do przejścia nauczyciela od stopnia stażysty do stopnia dyplomowanego;
- odejście od dotychczasowej oceny dorobku zawodowego nauczyciela za okres stażu na rzecz obligatoryjnej oceny jego pracy sporządzanej przez dyrektora po zakończeniu stażu, z uzależnieniem możliwości przystąpienia do postępowania na dany stopień awansu od oceny co najmniej dobrej;
- podwyższenie rangi postępowania na stopień nauczyciela kontraktowego poprzez zastąpienie dotychczasowego postępowania kwalifikacyjnego postępowaniem egzaminacyjnym oraz włączenie do składu powoływanej w szkole komisji egzaminacyjnej – niewystępujących w dotychczasowej komisji kwalifikacyjnej – przedstawicieli organu prowadzącego, organu sprawującego nadzór pedagogiczny i eksperta z listy prowadzonej przez Ministra Edukacji Narodowej.

Wprowadzone zmiany uregulowań prawnych w zakresie funkcjonowania systemu awansu zawodowego od 1 września 2018 r. są uzasadnione w świetle zdiagnozowanych przez Ministra Edukacji Narodowej problemów w funkcjonowaniu tego systemu.

[str. 32–35]

²² Zmiana przepisów rozdziału 3a ustawy Karta Nauczyciela.

Wydłużenie ścieżki awansu zawodowego nauczycieli z 10 do 15 lat pracy zawodowej



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Kontrolowane organy prowadzące szkoły zapewniały im warunki do wspomagania nauczycieli w zakresie dokształcania i doskonalenia zawodowego zgodnie z ich potrzebami, jednakże nie w pełni respektując obowiązujące zasady planowania środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli i sporządzania rocznych planów dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli. Niewłaściwą realizację zadań w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli w latach 2015–2017 stwierdzono w siedmiu z 13 kontrolowanych organów prowadzących szkoły. Dotyczyło to przypadków niezachowania wymaganego poziomu wyodrębnienia w budżecie organu prowadzącego środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli, nienależytego przygotowania planów dofinansowania form doskonalenia zawodowego z tych środków oraz nieustalenia maksymalnych kwot dofinansowania do kształcenia w szkołach wyższych.

W kontrolowanych szkołach funkcjonowały mechanizmy motywujące nauczycieli do dalszego rozwoju zawodowego, głównie o charakterze finansowym, oparte na promowaniu aktywności nauczycieli w dokształcaniu i doskonaleniu zawodowym. Uwzględniano je w szczególności w trybie ustalania dodatku motywacyjnego i nagród dyrektora szkoły oraz nominowania nauczycieli do nagród przyznawanych przez organy prowadzące i organy nadzoru pedagogicznego.

[str. 49–52]

Organy prowadzące zapewniają środki na wspieranie rozwoju zawodowego nauczycieli

**Tytuł profesora
oświaty uzyskuje
corocznie
20 nauczycieli**

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli instytucja tytułu honorowego profesora oświaty, określona w art. 9i ustawy Karta Nauczyciela, nie stanowi mechanizmu oddziaływania na jakość pracy szkół, w szczególności ze względu na małe szanse uzyskania takiego tytułu. W latach 2008–2017 Minister Edukacji Narodowej nadał taki tytuł łącznie 173 nauczycielom, w tym 20 nauczycielom corocznie w latach 2011–2017. Przyjęty poziom honorowania tytułem profesora oświaty 20 nauczycieli rocznie oznacza dostępność takiego zaszczytu jedynie dla ok. 0,01% nauczycieli dyplomowanych, mogących potencjalnie aspirować do tego tytułu²³.

Minister Edukacji Narodowej nierzetelnie opiniował wnioski j.s.t. o przyznanie środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na 2015 r. i 2016 r. na pokrycie wydatków dotyczących wypłaty gratyfikacji pieniężnej nauczycielom uhonorowanym tytułem profesora oświaty. Minister nie zwerifikował bowiem prawidłowości wyliczenia wnioskowanych kwot przez poszczególne j.s.t. i zaakceptował zróżnicowane ich wyliczanie – jako kwota 6-miesięcznego ostatnio pobieranego wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela liczona z powiększeniem o pochodne z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy lub bez tych pochodnych. Wskutek tego nie zapewniono poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego jednolitego stopnia sfinansowania środkami z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej wypłaty gratyfikacji pieniężnej łącznie 35 nauczycielom szkół samorządowych uhonorowanych tym tytułem w 2015 r. i 2016 r.

[str. 45–49]

²³ W roku szkolnym 2015/2016 niezbędne wymagania 20-letniego stażu pracy w zawodzie nauczyciela, w tym co najmniej 10-letniego okresu pracy jako nauczyciel dyplomowany, spełniało ogółem w kraju 147 896 osób, a w roku szkolnym 2017/2018 – 174 955 osób.

4. WNIOSKI

1. Rozważenie wprowadzenia mechanizmu wpływającego na zwiększenie aktywności nauczycieli po uzyskaniu awansu zawodowego.
2. Wyodrębnienie na liście ekspertów wchodzących w skład komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych dla nauczycieli ubiegających się o awans zawodowy, prowadzonej w postaci elektronicznej bazy danych, informacji o zajmowanym obecnie stanowisku przez poszczególnych ekspertów, określonych w § 5 pkt 3 w związku z § 7 rozporządzenia w sprawie listy ekspertów.
3. Wprowadzenie, poprzez zmianę rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli, obowiązku zapewnienia przez organ powołujący komisje egzaminacyjne i kwalifikacyjne dla nauczycieli ubiegających się o awans zawodowy protokolanta spoza składu komisji, odpowiedzialnego za prawidłowe sporządzenie protokołu z przebiegu pracy komisji.

Zwiększenie nadzoru na działaniami organów powołujących komisje egzaminacyjne i kwalifikacyjne dla nauczycieli ubiegających się o stopnie awansu zawodowego i powoływanych przez nie komisji – sprawowanego na podstawie art. 9h ustawy Karta Nauczyciela – w celu zapewnienia zgodnego z prawem doboru ekspertów do tych komisji oraz właściwego dokumentowania przebiegu ich pracy.

Minister Edukacji
Narodowej

Organy nadzoru
nad czynnościami
podejmowanymi
w postępowaniu o nadanie
nauczycielom stopnia
awansu zawodowego

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Postępowania
o nadanie stopnia
awansu prowadzono
nie w pełni rzetelnie

5.1. Nadawanie nauczycielom stopni awansu zawodowego

Postępowania egzaminacyjne i kwalifikacyjne w sprawie nadania stopnia awansu nauczyciela mianowanego i nauczyciela dyplomowanego prowadzone były nie w pełni rzetelnie.

W badanej próbie 373 postępowań stwierdzono cztery przypadki (1,1%) nadania stopnia awansu mimo niespełnienia przez nauczyciela formalnych wymagań jego uzyskania, tj. odbycia niewłaściwie zorganizowanego stażu (dwa przypadki) lub podjęcia stażu przed upływem wymaganego okresu pracy w zawodzie po uzyskaniu poprzedniego stopnia awansu. Jednakże aż w 67 przypadkach (18%) nie zachowano należytej troski o prawidłowy dobór ekspertów do komisji przeprowadzających egzaminy i rozmowy kwalifikacyjne będące podstawą stwierdzenia spełniania wymagań do nadania danego stopnia awansu. Wprawdzie organy powołujące komisje uwzględniały w ich składzie wymaganą liczbę ekspertów z listy prowadzonej przez Ministra Edukacji Narodowej, ale pomijały w tym procesie wymóg uwzględnienia wśród nich co najmniej jednego eksperta nauczającego tego samego przedmiotu lub prowadzącego ten sam rodzaj zajęć co nauczyciel ubiegający się o awans, wynikającego z § 10 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli. Nie zapewniono tym samym, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, należytych warunków do właściwej, obiektywnej i rzetelnej oceny dorobku zawodowego nauczyciela ubiegającego się o awans.

Istotnym problemem w postępowaniach o nadanie nauczycielowi stopnia awansu jest też niewłaściwe dokumentowanie przebiegu pracy komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych, co stwierdzono w 150 badanych postępowaniach (40,2%). Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli z § 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli²⁴ wynika, że protokół komisji jest podstawowym dokumentem dla organów nadzorujących czynności podejmowane w postępowaniu o nadanie nauczycielom stopnia awansu zawodowego na podstawie art. 9h ustawy Karta Nauczyciela.

W szkołach zapewniono nauczycielom wymagane warunki do odbywania staży na stopnie awansu zawodowego nauczyciela mianowanego i nauczyciela dyplomowanego, w szczególności możliwość udziału w doskonaleniu zawodowym, korzystaniu z pomocy merytorycznej i metodycznej poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz wsparcia innych doświadczonych nauczycieli i możliwość realizacji innych form rozwoju zawodowego.

Minister Edukacji Narodowej nie zapewnił właściwego prowadzenia listy ekspertów wchodzących w skład komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych dla nauczycieli ubiegających się o awans na stopień zawodowy. Prowadzona przez Ministra lista ekspertów nie rozróżniała informacji o stanowiskach zajmowanych przez ekspertów w ostatnich pięciu latach oraz obecnie zajmowanym stanowisku, wymaganych na podstawie § 5 pkt 3 i 4 rozporządzenia w sprawie listy ekspertów. Zdaniem NIK stanowiło to utrudnienie dla organów powołujących komisje egzaminacyjne i kwalifikacyjne na stopnie awansu we właściwym doborze ekspertów do tych komisji.

²⁴ Protokoły i dokumentacja komisji kwalifikacyjnej oraz komisji egzaminacyjnej są przechowywane przez organ powołujący komisję. Protokoły udostępniane są organom nadzorującym czynności podejmowane w postępowaniu o nadanie nauczycielom stopnia awansu zawodowego.

Minister Edukacji Narodowej prowadził w latach 2015–2017 (do 15 listopada) działania monitorujące funkcjonowanie systemu awansu zawodowego na poziomie ogólnokrajowym. W szczególności służyły temu kontrole prowadzenia spraw awansu zawodowego nauczycieli w kuratoriach oświaty, wyniki własnych działań nadzorczych w sprawach nadawania stopni awansu oraz konsultacje z interesariuszami w ramach debat oświatowych i powołanego przez Ministra Zespołu ds. Statusu Zawodowego Pracowników Oświaty. Zdiagnozowane problemy w funkcjonowaniu systemu awansu zawodowego zostały wykorzystane przez Ministra Edukacji Narodowej do wypracowania nowych rozwiązań prawnych w zakresie funkcjonowania systemu awansu zawodowego, w ramach przygotowanej w MEN i przyjętej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

5.1.1. Organizacja staży na stopnie awansu w szkołach

W kontrolowanych szkołach w latach szkolnych 2014/2015, 2015/2016 i 2016/2017 staż na stopień awansu zawodowego nauczyciela mianowanego zakończyło 135 nauczycieli, a na stopień nauczyciela dyplomowanego – 244 nauczycieli (łącznie 379 nauczycieli). Kontrola przebiegu staży losowo wybranej próby 212 nauczycieli (55,9%), z tego 86 na stopień nauczyciela mianowanego i 126 na stopień nauczyciela dyplomowanego, wykazała zapewnienie nauczycielom w ich szkołach właściwych warunków odbywania stażu oraz efektywne wykorzystywanie tych staży do rozwoju zawodowego nauczycieli.

W kontrolowanych szkołach właściwie organizowano staże nauczycieli na stopnie awansu zawodowego

Wszyscy kontrolowani nauczyciele podjęli staże nie później niż 14 dni od rozpoczęcia zajęć w danym roku szkolnym i realizowali je w oparciu o ich plany rozwoju zawodowego, zatwierdzone przez dyrektorów szkół w wymaganym terminie do 30 dni od rozpoczęcia zajęć w danym roku szkolnym (zgodnie z art. 9d ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela i § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli). Nauczycielom odbywającym staż na stopień nauczyciela mianowanego przydzielono opiekunów spośród nauczycieli mianowanych lub dyplomowanych, stosownie do wymagań art. 9c ust. 4 ustawy Karta Nauczyciela.

Dyrektorzy szkół (z wyjątkiem jednej szkoły) zapewnili nauczycielom odbywającym staże warunki wymagane na podstawie § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli, tj.:

- możliwość obserwacji zajęć edukacyjnych prowadzonych w szkole przez innych doświadczonych nauczycieli;
- realizację doskonalenia zawodowego w zakresie określonym w planach rozwoju zawodowego nauczycieli, przyjętych na okres stażu;
- możliwość korzystania z pomocy merytorycznej i metodycznej poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz innych instytucji oświatowych wspierających działalność szkół.

Badani nauczyciele uzyskali za okres stażu pozytywne oceny dorobku zawodowego, wskazujące spełnienie przez nich wymagań niezbędnych do osiągnięcia stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego, określonych odpowiednio w § 7 ust. 2 i § 8 ust. 2

rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli²⁵. Dokumentacja szkolna będąca podstawą tych ocen, w tym sprawozdania nauczycieli z realizacji planu rozwoju zawodowego i dokumentacja czynności nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez dyrektorów szkół, potwierdzają wywiązywanie się przez nauczycieli z realizacji zadań przewidzianych w ramach stażu na podstawie § 7 ust. 1 i § 8 ust. 1 rozporządzenia (odpowiednio dla nauczyciela kontraktowego ubiegającego się o stopień nauczyciela mianowanego i nauczyciela mianowanego ubiegającego się o stopień nauczyciela dyplomowanego). W okresie odbywania stażu m.in.:

- nauczyciele kontraktowi i mianowani uczestniczyli w doskonaleniu zawodowym²⁶;
- nauczyciele kontraktowi i mianowani wykazywali się stosowaniem w nauczaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych;
- nauczyciele mianowani wykazywali się realizacją działań służących podniesieniu jakości pracy szkoły.

Nieprawidłowo
zorganizowano staż
dla dwóch (0,9%)
nauczycieli

W kontrolowanych szkołach stwierdzono trzy istotne przypadki nieprawidłowości w organizacji stażu (1,4% badanej próby). Dotyczyły one:

- rozpoczęcia przez nauczyciela stażu na stopień nauczyciela mianowanego po przepracowaniu w szkole jednego roku od uzyskania stopnia nauczyciela kontraktowego, podczas gdy art. 9d ust. 4 ustawy Karta Nauczyciela dopuszcza możliwość rozpoczęcia takiego stażu po przepracowaniu w szkole co najmniej dwóch lat²⁷;
- wydania przez dyrektora szkoły zaświadczenia potwierdzającego odbycie przez nauczyciela stażu na stopień nauczyciela mianowanego po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym nauczyciel uzyskał pozytywną ocenę dorobku zawodowego, tj. po upływie określonego w art. 9d ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela terminu uprawniającego nauczyciela do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie nadania tego stopnia awansu;
- dokonania oceny dorobku zawodowego za okres stażu nauczyciela na stanowisku dyrektora szkoły, dla którego na podstawie art. 9e ust. 1 i 5 ustawy w związku z art. 9b ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela za okres stażu zalicza się nieprzerwany okres pracy na tym stanowisku wynoszący co najmniej trzy lata (z zaliczeniem do tego okresu stażu odbytego przez nauczyciela przed objęciem stanowiska dyrektora)²⁸ powiązany z wyróżniającą oceną pracy.

W konsekwencji, po wykazaniu się obyciem pozytywnie ocenionego stażu i przejściu wymaganego dalej postępowania kwalifikacyjnego, ww. trzech nauczyciele uzyskali wyższe stopnie awansu, mimo że nie spełnili warunku

²⁵ W kontrolowanych szkołach wystąpiły dwa przypadki ustalenia negatywnej oceny dorobku zawodowego nauczyciela za okres stażu (nie ujęte w próbie kontrolnej), po jednym w Zespole Szkół Gospodarczych im. Mikołaja Spytka Ligęzy w Rzeszowie i Zespole Szkół Ogólnokształcących i Sportowych w Zielonej Górze.

²⁶ W okresie odbywania stażu nauczyciele uczestniczyli przeciętnie w roku w trzech, czterech formach doskonalenia zawodowego organizowanego poza szkołą (bez wewnątrzszkolnego doskonalenia organizowanego dla rady pedagogicznej i tworzonych w niej zespołów nauczycieli).

²⁷ Ogólnokształcąca Szkoła Muzyczna I i II Stopnia im. H. Wieniawskiego w Łodzi.

²⁸ Zespół Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego im. J. Dziubińskiej w Gołdówce.

właściwego odbycia stażu, zgodnie z wymaganiami wynikającymi z art. 9b ust. 1 w związku z art. 3 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela.

W trzech szkołach²⁹ stwierdzono inne nieprawidłowości, które nie skutkowały nieuzasadnionym wydaniem nauczycielowi pozytywnej oceny dorobku zawodowego i nabyciem przez niego prawa do dalszego postępowania w sprawie uzyskania stopnia awansu, polegające na:

- niezapewnieniu przez dyrektora szkoły 10 nauczycielom w trakcie stażu warunków do obserwacji zajęć edukacyjnych prowadzonych w ich placówce przez innych doświadczonych nauczycieli (w jednej szkole);
- niedochowaniu przez dyrektora szkoły terminu dokonania oceny dorobku zawodowego dwóch nauczycieli oraz niezwrócenia się o opinię do Rady Rodziców przy dokonaniu oceny dorobku zawodowego pięciu nauczycieli (w jednej szkole);
- niedochowania przez opiekunów czterech nauczycieli odbywających staż na stopień nauczyciela mianowanego terminu sporządzenia propozycji oceny dorobku zawodowego (w dwóch szkołach);
- zatwierdzenia nauczycielowi planu rozwoju zawodowego określonego na okres dwóch lat i dziewięciu miesięcy, dla którego – na podstawie art. 9c ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela – przyjęto skrócenie stażu do jednego roku i dziewięciu miesięcy (w jednej szkole).

5.1.2. Postępowanie w sprawie nadania nauczycielowi stopnia awansu

W latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 w kontrolowanych 18 organach prowadzących szkoły lub sprawujących nadzór pedagogiczny³⁰ złożono 12 055 wniosków o podjęcie postępowania w sprawie nadania stopnia awansu nauczyciela mianowanego i dyplomowanego. Po weryfikacji formalnej wniosków do egzaminu i rozmowy kwalifikacyjnej dopuszczono 11 890 osób. Stopnie awansu zawodowego nadano łącznie 11 827 osobom (99,5%), z tego 625 osobom stopnie nauczyciela mianowanego i 11 202 osobom stopnie nauczyciela dyplomowanego. W związku z brakiem akceptacji właściwej komisji odmówiono nadania stopnia awansu zawodowego łącznie 63 osobom.

W każdym kontrolowanym organie zbadano przebieg postępowania w sprawie nadania stopni awansu zawodowego na losowo wybranej próbie, obejmując nią łącznie nadanie stopni awansu 373 osobom (3,2%). W zakresie badania kontrolnego uwzględniono:

- sprawdzenie, czy nauczyciele uzyskujący stopnie awansu zawodowego nauczyciela mianowanego i nauczyciela dyplomowanego spełnili następujące wymagane warunki:

Postępowania o nadanie stopnia awansu zawodowego nie były prowadzone w pełni rzetelnie

²⁹ Zespół Placówek Resocjalizacyjno-Wychowawczych w Skarżysku-Kamiennej, Ogólnokształcąca Szkoła Muzyczna I i II Stopnia im. H. Wieniawskiego w Łodzi; Zespół Szkół Technicznych i Licealnych w Żaganiu.

³⁰ Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, pięć kuratoriów oświaty, pięć gmin, pięć powiatów i Centrum Edukacji Artystycznej (wykonujące zadania organu prowadzącego i organu sprawującego nadzór pedagogiczny należące do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- posiadania kwalifikacji wymaganych na ich stanowiskach pracy (wymaganie z art. 9b ust. 1 w związku z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela);
- odbycia wymaganego stażu na dany stopień awansu po przepracowaniu w szkole odpowiedniego okresu od uzyskaniu poprzedniego stopnia awansu (wymaganie z art. 9c ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz art. 9d ust. 4 i 9 ustawy Karta Nauczyciela);
- wystąpienia z wnioskiem o podjęcie postępowania o nadanie stopnia awansu w określonym czasie od uzyskania pozytywnej oceny dorobku zawodowego za okres stażu (wymaganie z art. 9d ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela);
- sprawdzenie, czy w postępowaniu w sprawie nadania stopnia awansu zapewniono następujące wymagane warunki:
 - udziału w komisji egzaminacyjnej na stopień nauczyciela mianowanego i komisji kwalifikacyjnej na stopień nauczyciela dyplomowanego odpowiednio dwóch i trzech ekspertów z listy prowadzonej przez Ministra Edukacji Narodowej (wymaganie z art. 9g ust. 2 pkt 4 i ust. 3 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela);
 - doboru do komisji egzaminacyjnej i kwalifikacyjnej ekspertów z kwalifikacjami odpowiadającymi stanowisku nauczyciela ubiegającego się o nadanie stopnia awansu, tj. posiadania przez ekspertów kwalifikacji do zajmowania stanowiska nauczyciela w szkole tego samego typu i rodzaju co szkoła, w której nauczyciel jest zatrudniony oraz zapewnienia co najmniej jednego eksperta, który naucza tego samego przedmiotu lub prowadzi ten sam rodzaj zajęć co nauczyciel, a w przypadku ubiegającego się o awans nauczyciela na stanowisku dyrektora szkoły – co najmniej dwóch ekspertów zajmujących stanowisko związane ze sprawowaniem nadzoru pedagogicznego, z których co najmniej jeden zajmuje stanowisko kierownicze w szkole i co najmniej jeden naucza tego samego przedmiotu lub prowadzi ten sam rodzaj zajęć co nauczyciel (wymagania z § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie stopni awansu);
 - włączenia do komisji egzaminacyjnej i kwalifikacyjnej, na wniosek nauczyciela, przedstawiciela właściwego związku zawodowego (wymaganie z art. 9g ust. 5 ustawy Karta Nauczyciela);
 - przeprowadzenia egzaminu i rozmowy kwalifikacyjnej oraz rozstrzygnięcia ich wyniku w wymaganym minimalnym składzie 2/3 ogólnej liczby członków komisji (wymaganie z § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli);
- zbadanie zachowania należytej staranności przeprowadzenia egzaminu i rozmowy kwalifikacyjnej przez właściwe komisje, wyrażającej się zbadaniem spełnienia przez egzaminowanego nauczyciela wymagań merytorycznych określonych dla danego stopnia awansu w § 7 ust. 2 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli, potwierdzonym w protokole z przebiegu pracy komisji (wymaganie z § 12 ust. 2 i 3 w związku z § 14 ust. 1 pkt 4 i 7 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli);

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- sprawdzenie prawidłowości wydania aktów nadania stopnia nauczyciela mianowanego, tj. zgodności aktu nadania stopnia z właściwym wzorem określonym w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli oraz zachowania terminu wydania decyzji w sprawie nadania stopnia zgodnie z art. 9b ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela.

W badanym zakresie stwierdzono istotne nieprawidłowości w przebiegu postępowań w 13 spośród kontrolowanych organów:

- w dwóch organach³¹ stwierdzono nadanie stopni awansu łącznie czterem nauczycielom niespełniającym wymagań do ich uzyskania, tj.:
 - jeden przypadek nadania stopnia awansu nauczyciela mianowanego mimo niedochowania przez nauczyciela wymogu złożenia wniosku o wszczęcie właściwego postępowania egzaminacyjnego w roku kalendarzowym uzyskania pozytywnej oceny dorobku zawodowego za okres stażu, określonego art. 9d ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela;
 - jeden przypadek nadania stopnia awansu nauczyciela dyplomowanego nauczycielowi legitymującemu się nienależnie wydaną oceną dorobku zawodowego za okres stażu, dla którego na podstawie art. 9e ust. 1 i 5 ustawy w związku z art. 9b ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela za równoważny staż zalicza się nieprzerwany co najmniej trzyletni okres pracy na stanowisku dyrektora szkoły w powiązaniu z wyróżniającą oceną pracy (a nie oceną dorobku zawodowego za okres stażu);
 - dwa przypadki nadania nauczycielowi stopnia awansu nauczyciela mianowanego, bez spełnienia warunku przepracowania w szkole co najmniej dwóch lat od daty uzyskania stopnia nauczyciela kontraktowego do daty rozpoczęcia stażu na kolejny stopień awansu, wymaganego na podstawie art. 9d ust. 4 ustawy Karta Nauczyciela;
- w sześciu organach stwierdzono niezachowanie wymagań w zakresie zapewnienia w komisji eksperta nauczającego tego samego przedmiotu lub prowadzącego ten sam rodzaj zajęć co nauczyciel, przy czym:
 - w pięciu kontrolowanych jednostkach dotyczyło to części badanych postępowań, łącznie 37 ze 129 (28,7%)³²;
 - w jednej jednostce dotyczyło to powołania we wszystkich 30 badanych postępowaniach komisji z udziałem ekspertów dobranych jedynie pod względem posiadania kwalifikacji do pracy w szkole tego samego typu i rodzaju co szkoła, w której nauczyciel jest zatrudniony, z pominięciem w procesie doboru ekspertów drugiego warunku, tj. zapewnienia w składzie komisji co najmniej jednego eksperta, który naucza tego samego przedmiotu lub prowadzi ten sam rodzaj zajęć co nauczyciel³³;
- w 12 organach stwierdzono niezapewnienie rzetelnego sporządzenia protokołu z pracy komisji egzaminacyjnej i kwalifikacyjnej z części lub wszystkich badanych postępowań – dotyczyło to 62,5% postępowań

³¹ Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Centrum Edukacji Artystycznej.

³² Ministerstwo Edukacji Narodowej, Centrum Edukacji Artystycznej, Kuratorium Oświaty w Kielcach, Starostwo Powiatowe w Tczewie, Starostwo Powiatowe w Skarżysku-Kamienniej.

³³ Kuratorium Oświaty w Warszawie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

badanych w tych jednostkach (150 z 240) i 40,2% ogółem badanych we wszystkich kontrolowanych jednostkach (150 z 373). Nieprawidłowość ta polegała na niezamieszczeniu w protokołach z pracy komisji właściwej informacji o udzielonych przez nauczyciela odpowiedziach na pytania członków komisji lub uzasadnienia przyjętego rozstrzygnięcia komisji³⁴.

W pozostałym badanym zakresie zachowano obowiązujące zasady postępowania, w szczególności we wszystkich badanych przypadkach:

- nauczyciele uzyskujący stopnie awansu zawodowego posiadali kwalifikacje wymagane do zatrudnienia w danej szkole;
- w komisjach egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych zapewniono wymaganą liczbę ekspertów z listy prowadzonej przez Ministra Edukacji Narodowej;
- uwzględniono wnioski nauczycieli o udział w komisji egzaminacyjnej i kwalifikacyjnej przedstawiciela wskazanego związku zawodowego pracowników oświaty;
- zachowano wymagany minimalny skład 2/3 ogólnej liczby członków komisji do przeprowadzenia egzaminu i rozmowy kwalifikacyjnej oraz podjęcia rozstrzygnięcia przez komisję;
- akty nadania stopnia awansu zawodowego sporządzono zgodnie z obowiązującym wzorem i wydano w wymaganym terminie.

Uwaga NIK
w sprawie
dokumentowania
przebiegu postępowania
w sprawie nadania
stopnia awansu

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła istotne znaczenie protokołu z pracy komisji egzaminacyjnej oraz komisji kwalifikacyjnej, jako podstawowego dokumentu w procesie weryfikacji prawidłowości działania tych komisji. Zgodnie z § 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli protokoły te udostępniane są organom nadzorującym czynności podejmowane w postępowaniu o nadanie nauczycielom stopnia awansu zawodowego. Organami takimi, na podstawie art. 9h ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, są organy sprawujące nadzór pedagogiczny oraz właściwi ministrowie, a ich nadzór obejmuje odpowiednio czynności podejmowane w sprawach awansu zawodowego przez dyrektorów szkół i organy prowadzące szkoły oraz powoływane przez nie komisje, a także czynności podejmowane przez organy sprawujące nadzór pedagogiczny i przez powoływane przez nie komisje.

Stwierdzony w wyniku kontroli znaczący udział postępowań, w których wadliwie sporządzono protokoły z pracy komisji egzaminacyjnej lub komisji kwalifikacyjnej Najwyższa Izba Kontroli wiąże z brakiem prawnego obowiązku zapewnienia przez organ powołujący komisje protokolanta spoza składu komisji, przygotowanego do właściwego zaprotokołowania jej przebiegu. W kontrolowanych jednostkach stwierdzono praktykę wyznaczania na protokolanta jednego z członków komisji, zwykle dyrektora szkoły (jeśli uczestniczył w pracy komisji) lub jednego z ekspertów. Oznacza to, że jeden

³⁴ Ministerstwo Edukacji Narodowej, Centrum Edukacji Artystycznej w Warszawie, Kuratorium Oświaty w Kielcach, Kuratorium Oświaty w Warszawie, Kuratorium Oświaty w Gorzowie Wielkopolskim, Starostwo Powiatowe w Tczewie, Starostwo Powiatowe w Ciechanowie, Starostwo Powiatowe w Skarżysku-Kamiennej, Starostwo Powiatowe w Żaganiu, Urząd Miejski w Sandomierzu, Urząd Miejski w Ożarowie Mazowieckim, Urząd Miejski w Międzyrzeczu.

z członków komisji – którego rolą jest weryfikowanie i ocenianie dorobku zawodowego nauczyciela – obarczony był w trakcie prowadzonego egzaminu lub rozmowy kwalifikacyjnej dodatkowym zadaniem sporządzenia protokołu, który członkowie komisji podpisują bezpośrednio po swoim posiedzeniu.

Przykład

W Starostwie Powiatowym w Tczewie stwierdzono, że w pięciu spośród 10 badanych postępowań na stopień nauczyciela mianowanego w protokołach z pracy komisji egzaminacyjnej zamieszczono jedynie ogólne sformułowanie wartościujące odpowiedź nauczyciela na pytania komisji. W jednym z takich przypadków była to informacja o następującej treści: „Odpowiedzi udzielone przez nauczycielkę były zwięzłe, merytoryczne, świadczyły o znajomości warsztatu pracy, znajomości prawa oświatowego, umiejętności stosowania wiedzy z zakresu pedagogiki i dydaktyki oraz problemów społecznych i cywilizacyjnych”. Ponadto w jednym z protokołów, gdzie były zamieszczane skonkretyzowane informacje o treści odpowiedzi na poszczególne pytania, pominięto w ogóle informację o odpowiedzi nauczyciela na jedno z pytań komisji. Zastępca Naczelnika Wydziału Edukacji w Starostwie wyjaśnił, że w trakcie posiedzenia komisji nauczyciele udzielają bardzo obszernych odpowiedzi na pytania komisji, odnoszących się do wymagań na stopień awansu nauczyciela mianowanego i zdobytych doświadczeń w trakcie stażu. Protokolant nie zawsze zdąży zapisać pełną odpowiedź nauczyciela, ponieważ posiedzenia komisji trwają po 30 minut. Pominięcie w jednym protokole informacji o odpowiedzi nauczyciela na jedno z pytań wyjaśniono przygotowaniem niewystarczającego na to miejsca na zapis w stosowanym druku protokołu.

W Starostwie Powiatowym w Żaganiu stwierdzono, że we wszystkich 10 badanych postępowaniach na stopień awansu nauczyciela mianowanego nie zamieszczono skonkretyzowanych informacji o odpowiedziach nauczyciela na poszczególne pytania komisji, a jedynie uogólnioną ocenę jednocześnie wszystkich odpowiedzi.

Naczelnik Wydziału Oświaty, Kultury, Kultury Fizycznej i Turystyki w Starostwie wyjaśnił, że „Czasami odpowiedź nauczyciela jest bardzo długa i nie ma możliwości bieżącego wpisania jej do protokołu, dlatego komisje odnosiły się do jej merytorycznej zawartości i sposobu wypowiedzi, poprzez opisanie jako ‘wyczerpująca’, ‘zadowolająca’, ‘pełna odpowiedź na zadane pytanie’, co potem odzwierciedlało się w dokonanej ocenie punktowej”.

Minister Edukacji Narodowej prowadzi listę ekspertów wchodzących w skład komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych dla nauczycieli ubiegających się o awans na stopień zawodowy w postaci elektronicznej bazy danych, udostępnianej organom powołującym komisje poprzez system teleinformatyczny Systemu Informacji Oświatowej (w tzw. „Strefie dla zalogowanych”). Lista ekspertów liczy 6.876 osób³⁵, i zawiera dane o ekspertach w kolumnach z nagłówkami: „Nazwisko i imię”, „Kwalifikacje”, „Stanowisko”, „Adres”, „Numer telefonu. E-mail”, przy czym w kolumnie „Stanowisko” nie wykazano okresów ich zajmowania, w tym nie wyodrębniono rozróżnienia na stanowiska wykonywane w ostatnich pięciu latach i obecnie³⁶.

Minister
Edukacji Narodowej
nie zapewnił
właściwego prowadzenia
listy ekspertów

³⁵ Stan na 13 listopada 2017 r.

³⁶ Przykładowe wpisy dla trzech pierwszych ekspertów z listy województwa opolskiego: „Nauczyciel szkoły podstawowej, wicedyrektor, dyrektor”, „Nauczyciel przedszkola, dyrektor”, „Nauczyciel bibliotekarz”.

Z przepisów § 5 pkt 3 i 4 rozporządzenia w sprawie listy ekspertów wynika wymóg zamieszczenia na liście dwóch odrębnych rodzajów danych, tj. obecnie zajmowanego stanowiska i informacji o stanowiskach zajmowanych w okresie ostatnich pięciu lat. Związane jest z tym również zobowiązanie eksperta, wynikające z § 6 rozporządzenia w sprawie listy ekspertów, do zawiadomienia ministra prowadzącego listę ekspertów o zmianach danych podawanych na liście ekspertów (określonych w § 5 rozporządzenia). Informacja o obecnie zajmowanym stanowisku przez eksperta jest niezbędna dla właściwej realizacji zadań przez organy powołujące komisje egzaminacyjne i kwalifikacyjne, zobowiązane na podstawie § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli do zapewnienia w składzie komisji co najmniej jednego eksperta nauczającego tego samego przedmiotu lub prowadzącego ten sam rodzaj zajęć co nauczyciel. Spełnienie tego obowiązku wymaga dostępu do informacji o obecnie zajmowanym stanowisku przez eksperta. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wykazana wada w prowadzeniu przez Ministra Edukacji Narodowej listy ekspertów przyczynia się do stwierdzanego w kontroli nieprawidłowego powoływania ekspertów do składu komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli nie podzieliła wyjaśnienia Pani Katarzyny Koszewskiej – dyrektora Departamentu Kształcenia Ogólnego w MEN, że podanie na liście ekspertów, w kolumnie „Stanowisko”, informacji wspólnej dla realizacji wymagań zawartych w § 5 pkt 3 i 4 rozporządzenia w sprawie listy ekspertów oznacza publikowanie zarówno informacji o obecnym, jak i zajmowanym w ostatnich pięciu latach.

5.1.3. Monitorowanie systemu awansu zawodowego nauczycieli

Minister
Edukacji Narodowej
monitorował
funkcjonowanie
systemu awansu
zawodowego
nauczycieli

Minister Edukacji Narodowej m.in.:

- pełni rolę organu wyższego stopnia w rozumieniu Kpa w sprawach nadania lub odmowy nadania stopnia nauczyciela dyplomowanego przez kuratorów oświaty (na podstawie art. 9b ust. 7 pkt 3 w związku z ust. 4 pkt 3 i ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela);
- sprawuje nadzór nad czynnościami podejmowanymi w postępowaniu o nadanie stopnia awansu zawodowego nauczyciela dyplomowanego przez kuratorów oświaty oraz powoływane przez nich komisje (na podstawie art. 9h ust. 1 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela).

W zakresie ww. uprawnień w latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 do Ministra Edukacji Narodowej wpłynęło łącznie 56 odwołań nauczycieli od decyzji kuratorów oświaty w sprawach nadania lub odmowy nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela dyplomowanego oraz wdrożenia postępowania nadzorczego, a także pięć odwołań od innych decyzji nadzorczych kuratorów oświaty w sprawach awansu zawodowego nauczycieli. W 28 z tych spraw uznano zasadność wniesionych odwołań i wniosków, ze względu na stwierdzenie w badanych postępowaniach następujących wad:

- nieprawidłowe uzasadnienie oceny punktowej w protokole z postępowania prowadzonego przez komisję kwalifikacyjną (18 przypadków);
- ustalenie przez kuratora oświaty nieprawidłowego składu komisji kwalifikacyjnej (pięć przypadków);

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- nieprawidłowa ocena przez kuratora oświaty posiadania przez nauczyciela wymaganych kwalifikacji (trzy przypadki);
- niezasadne uznanie przez kuratora oświaty przerwania prawidłowo zrealizowanego przez nauczyciela stażu w sytuacji wystąpienia przerw w wykonywaniu obowiązków nauczyciela, które faktycznie uprawniały do przedłużenia tego stażu i dokonania oceny dorobku zawodowego nauczyciela (jeden przypadek);
- niewłaściwe udokumentowanie w protokole z postępowania na stopień nauczyciela kontraktowego, prowadzonego przez komisję kwalifikacyjną w szkole, informacji o treści udzielonych przez nauczyciela odpowiedzi i uzasadnienia rozstrzygnięcia komisji (jeden przypadek);
- nieuprawnione wyrażenie przez organ prowadzący szkołę zgody na rozpoczęcie stażu na stopień nauczyciela mianowanego w trybie określonym w art. 9e ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela przez osobę zajmującą stanowisko dyrektora do spraw administracyjno-organizacyjnych w szkole publicznej prowadzonej przez osobę prawną inną niż j.s.t. (jeden przypadek).

Problematyka funkcjonowania systemu awansu zawodowego nauczycieli była przedmiotem kontroli prowadzonych przez MEN w latach 2015–2017 w kuratoriach oświaty, w ramach wykonywania nadzoru ministra właściwego do spraw oświaty na podstawie art. 9h ust. 1 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela. Kontrole takie przeprowadzono w trzech kuratoriach oświaty w 2015 r. (we Wrocławiu, Lublinie i Rzeszowie), trzech w 2016 r. (w Łodzi, Poznaniu i Olsztynie) i trzech w 2017 r. (w Katowicach, Gdańsku i Toruniu)³⁷. Z wystąpień pokontrolnych dotyczących kontroli przeprowadzonych w 2015 r. i 2016 r. (dotyczących spraw z zakresu awansu zawodowego nauczycieli prowadzonych odpowiednio w 2014 r. i 2015 r.) wynika, że postępowania w sprawach nadawania nauczycielom stopnia awansu zawodowego prowadzono prawidłowo, właściwie dokumentowano przebieg pracy właściwych komisji i terminowo wydawano decyzje administracyjne w tych sprawach. Stwierdzona jednostkowa nieprawidłowość (w działaniach Łódzkiego Kuratora Oświaty) miała charakter formalny – polegała na pozostawieniu bez rozpoznania wniosku nauczyciela o nadanie stopnia awansu ze względu na niedochowanie terminu na jego złożenie w ciągu trzech lat od daty uzyskania oceny dorobku zawodowego, zamiast wydania decyzji o odmowie nadania stopnia awansu.

W wyniku przeprowadzonej w 2016 r. ogólnokrajowej debaty pod hasłem: „Uczeń, Rodzic. Nauczyciel – Dobra Zmiana”³⁸ MEN sformułowało następujące wnioski w zakresie funkcjonowania systemu awansu zawodowego nauczycieli:

³⁷ Do dnia 20 października 2017 r. nie zostały zakończone wystąpieniami pokontrolnymi kontrole przeprowadzone w 2017 r.

³⁸ Obejmowało to m.in.: 50 debat zorganizowanych centralnie w MEN, 17 debat wojewódzkich, 162 debaty zorganizowane przez kuratorów oświaty, 132 spotkania kierownictwa MEN z różnymi grupami interesariuszy (samorządowcami, przedsiębiorcami, rodzicami, nauczycielami, uczniami, związkami zawodowymi).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- a) system awansu zawodowego nauczycieli jest dobrym narzędziem dla dyrektora szkoły do zarządzania szkołą i jej rozwojem oraz współudziału w rozwoju zawodowym nauczyciela, a istotnym uwarunkowaniem dla prawidłowości i jakości realizacji awansu zawodowego nauczyciela jest postawa dyrektora szkoły i jego kompetencje;
- b) konieczne są korekty dostosowujące system awansu zawodowego nauczycieli do współczesnych warunków pracy i potrzeb szkoły oraz rozwoju technologii informacyjnych, takie jak:
 - podwyższenie poziomu wymagań na poszczególne stopnie awansu, aby wyeliminować uzyskanie stopnia awansu bez większego wysiłku i rzeczywistego rozwoju zawodowego;
 - włączenie do postępowań awansowych części praktycznej, pozwalającej na ocenę nauczyciela w działaniu, np. w odniesieniu do wykazania się umiejętnościami stosowania technologii informacyjnych;
 - szersze powiązanie uzyskania kolejnego stopnia awansu z wykazaniem się przez nauczyciela osiągnięciami w pracy pedagogicznej;
 - umożliwienie zindywidualizowanego podejścia do procedur awansu w zależności od jakości pracy nauczyciela;
- c) ścieżka awansu zawodowego jest zbyt krótka – istnieje potrzeba stworzenia dalszych perspektyw i motywacji dla nauczycieli po uzyskaniu najwyższego stopnia awansu po 10 latach pracy, np. poprzez wprowadzenie kolejnego stopnia awansu lub wydłużenia czasu trwania staży na poszczególne stopnie awansu;
- d) potrzebne są rozwiązania sprzyjające pozyskiwaniu przez szkoły dobrych specjalistów z zakresu kształcenia zawodowego oraz nauczycieli ze stopniem naukowym doktora;
- e) w systemie awansu zawodowego nie wykorzystuje się nauczycieli doradców metodycznych, którzy mogliby lepiej wspierać nauczycieli w trakcie odbywania staży na stopnie awansu niż dotychczasowi opiekunowie;
- f) zwiększenie poziomu gratyfikacji finansowej dla nauczyciela w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego, z ewentualnym jej uzależnieniem od oceny uzyskanej w postępowaniu awansowym.

W 2016 r. Minister Edukacji Narodowej powołał Zespół ds. Statusu Zawodowego Pracowników Oświaty, którego zadaniem miało być wypracowanie rozwiązań systemowych w dziedzinie edukacji narodowej oraz definiowanie długofalowej strategii polityki oświatowej w zakresie praw i obowiązków pracowników oświaty, w tym m.in. w zakresie awansu zawodowego nauczycieli³⁹. Na spotkaniach (w dniach 20 stycznia 2017 r. i 15 marca 2017 r.) grupy roboczej do spraw awansu zawodowego, wyłonionej w ramach Zespołu, wyrażano opinie nt. funkcjonowania systemu awansu zawodowego, które były zbieżne z wnioskami z debaty „Uczeń, Rodzic. Nauczyciel – Dobra Zmiana”, wskazujące m.in. na potrzeby:

³⁹ Zespół powołano zarządzeniem Ministra Edukacji Narodowej nr 56 z dnia 3 listopada 2016 r. W skład Zespołu włączono przedstawicieli ministrów prowadzących szkoły i placówki, przedstawicieli wyznaczonych przez organizacje związkowe reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240, ze zm.) i przedstawicieli wyznaczonych przez ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- wydłużenia stażu na stopień nauczyciela kontraktowego oraz połączenia stażu z doskonaleniem zawodowym i współpracą z doradcą metodycznym;
- wzmocnienia roli dyrektora szkoły w systemie awansu zawodowego;
- zweryfikowania wymagań związanych ze stażem na kolejne stopnie awansu.

W trzech przypadkach (z siedmiu badanych) stwierdzono niezachowanie przez Ministra Edukacji Narodowej jednomiesięcznego terminu na rozpatrzenie odwołań nauczycieli od decyzji wydawanych przez kuratorów oświaty w sprawach odmowy nadania stopnia awansu, określonego w art. 35 § 3 Kpa. Opóźnienia te wyniosły odpowiednio: 50 dni, trzy dni i 16 dni⁴⁰.

Opóźnienia
w postępowaniu
odwoławczym

Pracownik MEN odpowiedzialny za przygotowanie projektów rozstrzygnięć wyjaśnił, że opóźnienia w wydaniu decyzji związane były ze skomplikowaniem spraw oraz koniecznością przeprowadzania w tych sprawach konsultacji między departamentami MEN.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że termin na rozpatrzenie sprawy odwoławczej wynika wprost z przepisów Kpa, a jego niedotrzymanie może spowodować – w stosunku do Ministra – ryzyko zarzutu przewlekłości postępowania.

Z art. 9g ust. 4 ustawy Karta Nauczyciela wynika, że w pracach komisji kwalifikacyjnej dla nauczycieli ubiegających się o stopień nauczyciela kontraktowego, powoływanej przez dyrektora szkoły, mogą brać udział w charakterze obserwatorów przedstawiciele organu prowadzącego szkołę i organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Wykorzystywanie tego uprawnienia w latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 stwierdzono jedynie w czterech⁴¹ z łącz-
nie 18 kontrolowanych organów prowadzących i organów sprawujących nadzór pedagogiczny. Zrealizowane obserwacje pracy obejmowały jednak nie więcej niż 15% postępowań kwalifikacyjnych na stopień nauczyciela kontraktowego prowadzonych w szkołach podległych danemu organowi.

Przedstawiciele
organów prowadzących
i kuratorów oświaty
nie obserwowali pracy
szkolnych komisji
kwalifikacyjnych

Przykład

W latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 w szkołach nadzorowanych przez Mazowieckiego Kuratora Oświaty awans na stopień nauczyciela kontraktowego uzyskało 5423 nauczycieli. Przedstawiciele Mazowieckiego Kuratora Oświaty obserwowali prace komisji kwalifikacyjnych w szkołach dla 24 nauczycieli, tj. dla 0,4% nauczycieli, którzy uzyskali awans. Mazowiecki Kurator Oświaty wyjaśnił, że ze względu na stan kadrowy swojego urzędu i zakres realizowanych zadań (m.in. z zakresu ewaluacji, kontroli planowych i wdrażania reformy systemu oświaty) nie mógł zapewnić udziału swojego przedstawiciela w komisjach kwalifikacyjnych w szkołach.

⁴⁰ Decyzje Ministra Edukacji Narodowej: DKO-WAZN.6012.6.2016.JC z dnia 25 października 2016 r. w sprawie odwołania nauczyciela od decyzji Zachodniopomorskiego Kuratora Oświaty o odmowie nadania stopnia nauczyciela dyplomowanego, decyzja DKO-WAZN.6012.15.2016.JC z dnia 17 listopada 2016 r. w sprawie odwołania od decyzji Zachodniopomorskiego Kuratora Oświaty o odmowie nadania stopnia awansu nauczyciela dyplomowanego i DKO-WAZN.6012.14.2016.JC z dnia 2 listopada 2016 r. w sprawie odwołania nauczyciela od decyzji Wielkopolskiego Kuratora Oświaty o odmowie nadania stopnia nauczyciela dyplomowanego.

⁴¹ Starostwo Powiatowe w Jarosławiu oraz Kuratoria Oświaty w Gdańsku, Kielcach i Warszawie.

W latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 przedstawiciele Podkarpackiego Kuratora Oświaty nie brali udziału w żadnym postępowaniu na stopień nauczyciela kontraktowego w nadzorowanych szkołach. Kuratorium Oświaty w Rzeszowie nie prowadziło współpracy ze szkołami w zakresie organizowania obserwacji pracy szkolnych komisji kwalifikacyjnych przez przedstawicieli Podkarpackiego Kuratora Oświaty. Kuratorium Oświaty nie posiada danych o liczbie nauczycieli nadzorowanych szkół, którzy w ww. dwóch latach szkolnych uzyskali stopień nauczyciela kontraktowego. Kierownik Oddziału Administracji i Obsługi Kuratorium Oświaty w Rzeszowie wyjaśnił, że brak obserwacji pracy komisji kwalifikacyjnych w szkołach wynikał z faktu, że w tym samym czasie wizytatorzy biorą udział w posiedzeniach komisji na stopień nauczyciela mianowanego, przewodniczą komisjom na stopień awansu nauczyciela dyplomowanego oraz realizują szereg innych ustawowych zadań kuratora.

System awansu zawodowego nauczycieli w badaniach naukowych

System awansu zawodowego nauczycieli był przedmiotem badań prowadzonych w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki z siedzibą w Krakowie pn. „Ocena efektywności systemu awansu zawodowego nauczycieli w Polsce, jakość pracy szkoły”. W publikacji opisującej wyniki badania autorzy badania podkreślają, że jakość pracy szkoły nie była analizowana na podstawie wyników egzaminów zewnętrznych, budzących kontrowersje wśród pedagogów, ale na podstawie aktywności nauczycieli i szkoły jako instytucji doskonalącej proces dydaktyczny i wychowawczy, dbającej o włączenie systemu awansu zawodowego nauczycieli w rozwijanie wszystkich funkcji szkoły⁴². W badaniu przeprowadzono ankietowanie dwóch ogólnopolskich prób nauczycieli szkół podstawowych i gimnazjów oraz dyrektorów szkół, w których pracowali badani nauczyciele. W odpowiedziach na główne problemy badawcze stwierdzono m.in., że:

- a) przyjęte rozwiązania nie prowadzą do wykształcenia trwałej dyspozycji nauczyciela do doskonalenia i rozwoju zawodowego; jako najczęstszy motyw podejmowania awansu zawodowego badani wskazywali czynniki ekonomiczno-socjalne, korzyści finansowe i stabilizację w zawodzie; w opinii badanych doskonalenie zawodowe zostało podporządkowane formalnemu spełnianiu wymagań awansu, a nie poprawie jakości pracy nauczyciela, a motywacja do doskonalenia spada po osiągnięciu przez nauczyciela stopnia awansu;
- b) nauczyciele uważają, że zadania wynikające z awansu zawodowego pozwalają im lepiej radzić sobie z rosnącymi wymaganiami administracyjnymi, zwiększyć kompetencje potrzebne do wykorzystywania nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w nauczaniu, sprzyjają wprowadzaniu nowych metod nauczania i rozwijaniu wiedzy merytorycznej w zakresie nauczanego przedmiotu; większość badanych uważa, że wymagania awansowe nie rozwijają umiejętności wychowawczych nauczycieli i podstawowej umiejętności tworzenia programów kształcenia dla określonych przedmiotów;
- c) większość nauczycieli sądzi, że wymagania awansowe podnoszą jakość pracy szkoły poprzez doskonalenie pracy dydaktycznej (mniej wychowawczej), natomiast dyrektorzy szkół sądzą, że awans zawodowy

⁴² Anna Wiłkomirska, Anna Zielińska, op. cit. (str. 13–18, 143–152).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

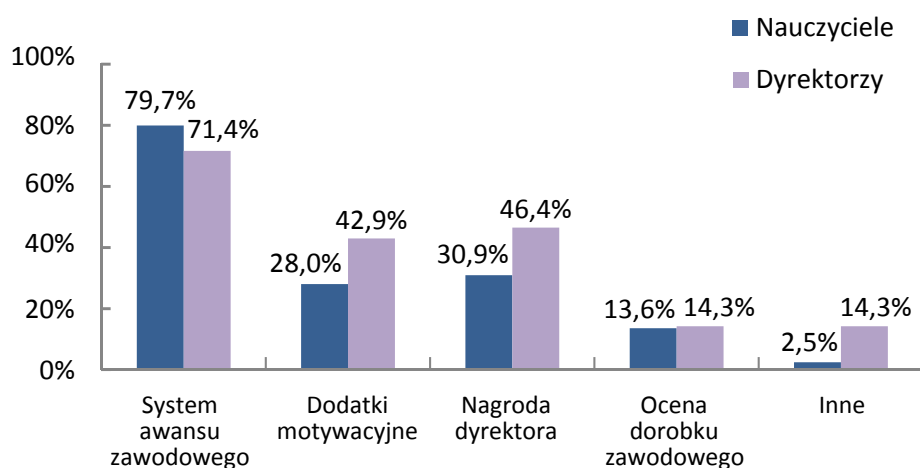
podnosi jakość pracy indywidualnej nauczycieli, a w mniejszym stopniu jakość funkcjonowania szkoły jako instytucji; wskazywano przy tym, że presja uzyskania awansu i obowiązujące procedury prowadzą do koncentracji na formalnym spełnieniu wymagań awansowych, a wartość merytoryczna staje się przy tym mniej istotna;

- d) nauczyciele i dyrektorzy szkół w większości uznają, że rola dyrektora szkoły oraz organów prowadzących i nadzorczych w systemie awansu zawodowego została określona właściwie;
- e) nauczyciele i dyrektorzy szkół uważają, że rola rodziców w procesie awansu zawodowego jest adekwatna, odpowiada ich zaangażowaniu w pracę szkoły; w praktyce udział rodziców w tym procesie jest fasadowy – rady rodziców albo nie opiniowały ocen nauczycieli w tym procesie albo opiniowały pozytywnie;
- f) awans zawodowy był źródłem satysfakcji dla mniej niż połowy badanych nauczycieli, przy czym satysfakcja ta jest powodowana głównie poprawą sytuacji materialnej;
- g) za najważniejszą korzyść z systemu awansu zawodowego badani uważają wzrost zarobków związany z osiąganiem kolejnych stopni awansu i mimo wszystko wymuszanie doskonalenia zawodowego, a za największą jego wadę – nadmierną biurokratyzację.

Z badań własnych systemu awansu zawodowego przeprowadzonych przez Magdalenę Szumiec⁴³ wynika, że system awansu zawodowego jest najsukcesowniejszym czynnikiem stymulacji rozwoju zawodowego nauczycieli i przyczynia się do wzrostu umiejętności zawodowych nauczycieli.

Wykres nr 2

Czynniki zachęcające nauczycieli do rozwoju zawodowego

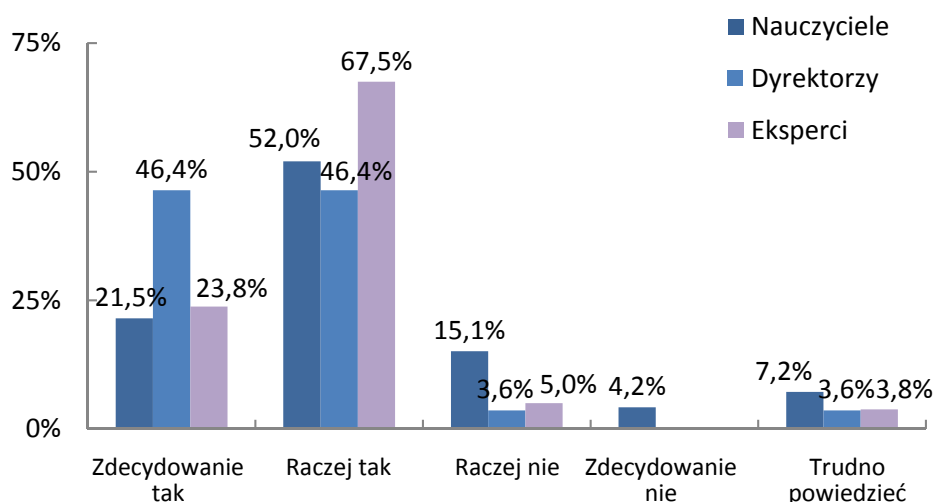


Źródło: Magdalena Szumiec „System awansu zawodowego nauczycieli. Ocena kluczowego elementu reformy” (str. 160, 172).

⁴³ Magdalena Szumiec, op. cit. (str. 118–120, 160, 173). Badania przeprowadzono wśród: nauczycieli i dyrektorów szkół z terenu powiatu krakowskiego – w maju i czerwcu 2012 r., ekspertów z terenu województwa małopolskiego – we wrześniu i październiku 2012 r., wizytatorów Kuratorium Oświaty w Krakowie – w marcu 2013 r.

Wykres nr 3

Wpływ awansu zawodowego na wzrost umiejętności przydatnych w pracy dydaktyczno-wychowawczej



Źródło: Magdalena Szumiec „System awansu zawodowego nauczycieli. Ocena kluczowego elementu reformy” (str. 160, 172).

W raporcie Instytutu Badań Naukowych w Warszawie pt. „Status zawodowy nauczyciela. Analiza prawna”⁴⁴, w podsumowaniu wyników badania systemu awansu zawodowego przeprowadzonego wśród osób, które z urzędu uczestniczą w różnym charakterze w procedurach związanych z awansem, stwierdzono m.in.:

„Z zebranego materiału wynika, że idea awansu zawodowego nauczycieli jest akceptowana, chociaż przedstawiciele wszystkich grup uczestniczących w badaniu dostrzegają różne słabe strony obecnej praktyki w tej dziedzinie. Uderza zasadnicza zbieżność ocen i poglądów przedstawicieli wszystkich grup w kilku ważnych kwestiach. Powszechnie podzielane było przekonanie, że awans zawodowy przynosi pewne pozytywy dla funkcjonowania szkół, ale nie są one tak znaczące, jak by można było tego oczekiwać – w wielu wypowiedziach powtarzało się bardzo charakterystyczne zastrzeżenie ‘jeżeli awans jest dobrze realizowany’. Panowała duża zgodność opinii, że awans zawodowy przynosi korzyści dla szkoły, w zależności od sposobu działania dyrektora szkoły (dyrektorzy raczej nie zabierali głosu w tej sprawie). W wielu wypowiedziach pojawiała się nie zawsze wprost wyrażana myśl, że system awansowania stopniowo ulega erozji – nie udało się uniknąć pewnego zbiurokratyzowania i jałowej rytualizacji. Najczęściej i najmocniej podkreślano słabość obecnych rozwiązań polegającą na tym, że nauczyciele stosunkowo wcześniej uzyskują stopień nauczyciela dyplomowanego i bardzo wielu z nich wykazuje potem znaczący spadek zaangażowania w swoją pracę”.

Minister
Edukacji Narodowej
zainicjował zmiany
prawne w systemie
awansu zawodowego
nauczycieli

Minister Edukacji Narodowej był odpowiedzialny za przygotowanie rządowego projektu ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, która została uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 27 października

⁴⁴ „Status zawodowy nauczyciela. Analiza prawna”. Instytut Badań Edukacyjnych. Warszawa, grudzień 2012 (str. 65, eduentuzjasci.pl/component/itpgooglesearch/?search.html?q=status+zawodowy+nauczycieli).

2017 r. i ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 29 listopada 2017 r.⁴⁵ W ustawie o finansowaniu zadań oświatowych przyjęto m.in. zmianę przepisów ustawy Karta Nauczyciela, regulujących tryb uzyskiwania stopni awansu zawodowego nauczycieli. Z dniem 1 września 2018 r. wejdą w życie przepisy ustawy Karta Nauczyciela powodujące m.in:

- rozszerzenie katalogu grup nauczycieli objętych przepisami ustawy Karta Nauczyciela o nauczycieli publicznych innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż j.s.t. oraz nauczycieli niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, z jednoczesnym objęciem tych nauczycieli – przy spełnieniu warunku zatrudnienia w wymiarze co najmniej ½ obowiązkowego wymiaru zajęć – przepisami o awansie zawodowym nauczycieli (nowe brzmienie art. 1 ust. 2 pkt 2 i art. 91b ust. 2 pkt 4);
- dopuszczenie możliwości uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli szkół i szkolnych punktów konsultacyjnych za granicą niezależnie od wymiaru ich zatrudnienia – poprzez wyłączenie uzależnienia możliwości rozpoczęcia stażu od wymogu zatrudnienia w wymiarze co najmniej ½ obowiązującego czasu pracy (nowe brzmienie art. 91a);
- wydłużenie czasowe okresu dojścia nauczyciela do najwyższego stopnia awansu zawodowego, poprzez:
 - ✓ wydłużenie stażu na stopień nauczyciela kontraktowego o jeden rok – do jednego roku i dziewięciu miesięcy (zmiana w art. 9c ust. 1 pkt 1);
 - ✓ wydłużenie okresu pracy przed rozpoczęciem stażu na stopień nauczyciela mianowanego o jeden rok – do trzech lat od uzyskania stopnia nauczyciela kontraktowego (zmiana w art. 9d ust. 4);
 - ✓ wydłużenie okresu pracy przed rozpoczęciem stażu na stopień nauczyciela dyplomowanego o trzy lata – do czterech lat od uzyskania stopnia nauczyciela mianowanego (zmiana w art. 9d ust. 4);
- odejście od oceny dorobku zawodowego nauczyciela za okres stażu na rzecz obowiązkowej oceny pracy nauczyciela po odbyciu stażu, z uzależnieniem możliwości przystąpienia do postępowania na dany stopień awansu od co najmniej dobrej oceny pracy (nowe brzmienie art. 9b ust. 1);
- wprowadzenie mechanizmu motywującego nauczycieli na ścieżce awansu zawodowego do doskonalenia jakości pracy, poprzez możliwość skrócenia wymaganych okresów pracy nauczycieli kontraktowych (o jeden rok) i nauczycieli mianowanych (o dwa lata) przed podjęciem stażu na wyższy stopień awansu, uwarunkowaną uzyskaniem wyróżniającej oceny pracy (dodanie ust. 4a do art. 9d);
- podwyższenie rangi postępowania w sprawie nadania stopnia nauczyciela kontraktowego, poprzez zastąpienie komisji kwalifikacyjnej złożonej z przedstawicieli szkoły komisją egzaminacyjną działającą

⁴⁵ MEN pełniło rolę ministerstwa wiodącego w przygotowaniu projektu tej ustawy. Projekt ustawy został zgłoszony do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 września 2017 r. (druk sejmowy nr 1837, orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/7DCEF5F10388F338C12581A2003F01ED/%24File/1837.pdf).

w składzie rozszerzonym o członków spoza szkoły – z obowiązkowym udziałem przedstawicieli organu prowadzącego i organu sprawującego nadzór pedagogiczny oraz eksperta z listy prowadzonej przez Ministra Edukacji Narodowej (zmiana art. 9b ust. 1 pkt 1 i art. 9g ust. 1).

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ww. zmiany prawne w zakresie trybu uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli są uzasadnione w świetle zdiagnozowanych przez Ministra – w wyniku prowadzonych kontroli, działań nadzorczych i debat oświatowych – problemów w funkcjonowaniu systemu awansu zawodowego. Uwzględniają one również wnioski Najwyższej Izby Kontroli, skierowany do Ministra Edukacji Narodowej w „Informacji o wynikach kontroli. Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela”, wskazujący na podjęcie działań legislacyjnych dotyczących wprowadzenia zmian w ustawie Karta Nauczyciela poprzez wydłużenie okresu stażu na stopień nauczyciela kontraktowego.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zmiany prawne wprowadzone ustawą o finansowaniu zadań oświatowych nie wyczerpują zmian wnioskowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli w informacji o wynikach kontroli pn. „Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela”, w zakresie:

- określenia okresu pobierania dodatku funkcyjnego przyznanego opiekunowi nauczyciela stażysty;
- wskazania jednolitej w skali kraju procentowej stawki dodatku funkcyjnego dla opiekuna nauczyciela stażysty;
- ustalenia dodatkowych wymagań, jakie powinien spełniać nauczyciel, któremu dyrektor powierza funkcję opiekuna nauczyciela stażysty;
- rozważenia wprowadzenia egzaminu po odbyciu stażu uprawniającego do wykonywania zawodu nauczyciela, zamiast obowiązującej rozmowy kwalifikacyjnej na stopień nauczyciela kontraktowego.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wprowadzane (od 1 września 2018 r.) podwyższenie rangi postępowania na stopień nauczyciela kontraktowego, z poziomu rozmowy kwalifikacyjnej przed komisją szkolną do poziomu egzaminu przed komisją rozszerzoną o członków spoza szkoły, nie realizuje idei wprowadzenia egzaminu dopuszczającego do wykonywania zawodu nauczyciela. Nie doprecyzowano bowiem w rozporządzeniu w sprawie awansu nauczycieli wymagań na stopień nauczyciela kontraktowego w sposób pozwalający komisji na jednoznaczne określenie poziomu przygotowania nauczyciela stażysty do sprawnego wypełniania zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Nie wprowadzono więc brakujących w systemie awansu zawodowego mechanizmów weryfikacji przydatności do zawodu nauczyciela. W kontroli pn. „Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela” stwierdzono, że w latach 2014–2016 pozytywny wynik postępowania przed szkolną komisją kwalifikacyjną uzyskiwało 99,8% nauczycieli ubiegających się o awans na stopień nauczyciela kontraktowego, zaś w postępowaniach na stopień nauczyciela mianowanego i dyplomowanego, prowadzonych przed komisjami działającymi poza szkołą z udziałem przedstawicieli organu prowadzącego, organu sprawującego nadzór pedagogiczny i ekspertów – 99,4%. Podobnie wysoki poziom

pozytywnych wyników (99,5%) stwierdzono w niniejszej kontroli w badanych postępowaniach na stopień nauczyciela mianowanego i dyplomowanego w latach szkolnych 2015/2016 i 2017/2018.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa ponadto ryzyko trudności wywiązania się organów sprawujących nadzór pedagogiczny, w szczególności kuratorów oświaty, z obowiązku zapewnienia udziału ich przedstawicieli w składzie komisji kwalifikacyjnych na stopień nauczyciela kontraktowego, powoływanych przez dyrektorów szkół w oparciu o zmienione przepisy art. 9g ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela po 1 września 2018 r. Wskazuje na to stwierdzona w kontroli sytuacja, że ze względu na możliwości kadrowe organy sprawujące nadzór pedagogiczny (także organy prowadzące) w latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 nie wykorzystywały uprawnień do delegowania swoich przedstawicieli w charakterze obserwatorów do komisji kwalifikacyjnych na stopień nauczyciela kontraktowego. Obowiązkowy udział przedstawiciela organu sprawującego nadzór pedagogiczny w składzie komisji kwalifikacyjnych na stopień nauczyciela kontraktowego oznaczałby (według liczby postępowań z lat szkolnych 2015/2016 i 2016/2017), np.:

- w przypadku Mazowieckiego Kuratora Oświaty – obsługę przeciętnie w roku 2.711 postępowań (obsługiwało przeciętnie 12);
- w przypadku Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (wykonującego zadania organu sprawującego nadzór pedagogiczny przy pomocy Centrum Edukacji Artystycznej) obsługę przeciętnie w roku 523 postępowań (obsługiwało przeciętnie 12).

Z przepisów art. 9b ust. 3 i 3a ustawy Karta Nauczyciela wynika, że postępowania kwalifikacyjne na stopień nauczyciela kontraktowego mogą być organizowane przez okres II półrocza każdego roku, ale w praktyce kumulują się w okresie dwóch miesięcy wakacji szkolnych.

5.2. Wpływ awansu zawodowego nauczycieli na działalność szkoły

Awans nauczycieli na wyższy stopień zawodowy skutkuje pozytywną zmianą w działalności dydaktyczno-wychowawczo-opiekuńczej szkół.

W podstawach prawnych funkcjonowania systemu awansu zawodowego nauczycieli założono systemowo wymóg uzyskania przez nauczyciela awansującego na każdy wyższy stopień zawodowy pozytywnej oceny jego dorobku zawodowego za okres stażu poprzedzającego awans (art. 9b ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela), a następnie wykazanie się spełnieniem określonych wymagań dla danego stopnia awansu przed właściwą komisją. Nauczyciel kontraktowy ubiegający się o stopień zawodowy nauczyciela mianowanego musi wykazać się w trakcie odbywanego stażu, a następnie przed komisją egzaminacyjną, spełnieniem m.in. wymogu podwyższania kompetencji zawodowych (§ 7 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli). Nauczyciel mianowany ubiegający się o stopień zawodowy nauczyciela dyplomowanego w czasie odbywanego stażu, jak i przed komisją kwalifikacyjną, musi wykazać się spełnieniem m.in. wymogu uzyskiwa-

System awansu zawodowego nauczycieli korzystnie wpływa na jakość pracy szkół

nia pozytywnych efektów pracy dydaktyczno-wychowawczo-opiekuńczej wskutek wdrożenia działań mających na celu doskonalenie pracy własnej i podniesienie jakości pracy szkoły oraz wymogu podejmowania dodatkowych działań na rzecz organizowania i poszerzania działalności szkoły lub placówki (§ 8 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli).

Nauczyciele kontraktowi ubiegający się o stopień zawodowy nauczyciela mianowanego w kontrolowanych szkołach spełniali wymóg podwyższania kompetencji zawodowych i posiadania umiejętności zawodowych wymaganych do uzyskania tego stopnia awansu na podstawie § 7 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli. Nauczyciele mianowani ubiegający się o stopień zawodowy nauczyciela dyplomowanego wykazywali się skutecznymi działaniami na rzecz uzyskiwania pozytywnych efektów pracy dydaktyczno-wychowawczo-opiekuńczej wskutek wdrożenia działań mających na celu doskonalenie pracy własnej i podniesienie jakości pracy szkoły oraz wymóg podejmowania dodatkowych działań na rzecz organizowania i poszerzania działalności szkoły, spełniając wymagania do uzyskania tego stopnia awansu określone w § 8 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli.

Badania kontrolne przeprowadzone wśród nauczycieli kontrolowanych szkół wykazały, że podejmowane przez nauczycieli w trakcie stażu działania służące ich rozwojowi zawodowemu oraz działania na rzecz podnoszenia jakości pracy szkoły były realizowane również w pierwszych dwóch latach po uzyskaniu stopnia nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego. Wprawdzie poziom aktywności nauczycieli w poszczególnych analizowanych działaniach zmieniał się, ale w większości kontynuowano podejmowane wcześniej rodzaje działań podnoszących jakość pracy szkoły i służących rozwojowi zawodowemu nauczyciela.

W latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 zatrudniano ogółem w kraju 32,4 tys. i 30,8 tys. nauczycieli ze stopniem nauczyciela stażysty, tj. rozpoczynających pracę w zawodzie nauczyciela (przy wzroście zatrudnienia ogółem o 5,2 tys. osób). Jednocześnie w tych latach na stopnie nauczyciela mianowanego i dyplomowanego łącznie awansowało po około 30 tys. nauczycieli. Powyższe wskazuje, że bieżący awans nauczycieli na wyższe stopnie rekompensuje ubytek nauczycieli o wysokich kompetencjach wywołany głównie ich przejściem na emeryturę.

W strukturze zatrudnienia nauczycieli ogółem w kraju największy jest udział nauczycieli dyplomowanych, z tendencją rosnącą w latach szkolnych 2015/2016, 2016/2017, 2017/2018, wynoszący odpowiednio: 50,7%, 51,6%, 52,1%. Oznacza to, że w szkołach dominują nauczyciele, którzy systemowo zobowiązani byli do podejmowania działań służących doskonaleniu własnego warsztatu pracy i podnoszeniu jakości pracy szkoły.

Realizowany od 2008 r. proces nadawania przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania tytułu honorowego profesora oświaty nie ma istotnego znaczenia jako mechanizm oddziaływania na jakość pracy szkół, w szczególności ze względu na małe szanse uzyskania takiego tytułu. W latach 2008–2017 tytuł taki uzyskało łącznie 173 nauczycieli. Przyjęty poziom honorowania tytułem profesora oświaty maksymalnie 20 nauczy-

cieli rocznie oznacza dostępność takiego zaszczytu jedynie dla około 0,01% nauczycieli dyplomowanych, mogących potencjalnie aspirować do tego tytułu.

Dyrektorzy kontrolowanych szkół wyrazili zbliżone opinie, iż system awansu zawodowego nauczycieli korzystnie wpływa na jakość procesu dydaktycznego i rozwój zawodowy nauczycieli. Za główny czynnik tego wpływu uznawali – wywołaną systemem awansu zawodowego – aktywność nauczycieli w doskonaleniu zawodowym, które przekłada się na podnoszenie jakości ich pracy.

Dyrektorzy kontrolowanych szkół pozytywnie oceniają system awansu zawodowego nauczycieli

Przykład

Dyrektor Zespołu Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego w Bydgoszczy:

„Wpływ awansu zawodowego na jakość pracy szkoły jest duży. Kompetencje i umiejętności nabyte przez nauczycieli w trakcie uzyskiwania kolejnych stopni awansu zawodowego wpływają pozytywnie na proces dydaktyczno-wychowawczy szkoły. Ma to m.in. odzwierciedlenie w zwiększeniu ilości lekcji z wykorzystaniem technologii informacyjnej, wykorzystywaniu nowatorskich form i metod pracy, indywidualizacji procesu nauczania i wymagań względem uczniów. Umiejętności te wykorzystywane są do eliminowania zagrożeń i podejmowania działań wychowawczych wzmacniających właściwe zachowania uczniów, a także podejmowania działań na rzecz środowiska lokalnego, propagowania zdrowego stylu życia, kultury fizycznej i działań proekologicznych. Wszelkie umiejętności interpersonalne zdobywane w trakcie odbywania awansu zawodowego korzystnie oddziałują na atmosferę panującą w szkole, co wpływa na wzrost efektywności działań podejmowanych przez wszystkich nauczycieli. Podkreślić przy tym należy, że nabyte w trakcie zdobywania stażu doświadczenia mają wpływ na poprawę jakości i skuteczność działania szkoły we wszystkich obszarach jej działalności”.

Dyrektor Zespół Szkół Licealnych im. Bolesława Chrobrego w Leżajsku:

„W szkole prowadzonych jest szereg ewaluacji, które w połączeniu ze statystyką dotyczącą przyrostu liczby nauczycieli o wyższych stopniach awansu zawodowego dają pogląd na problem. Jakość pracy szkoły jest pojęciem bardzo szerokim ze względu na to, że spektrum czynników mających na nią wpływ jest obszerne i praktycznie nie istnieje jedno narzędzie, którym można byłoby dokonać pełnego pomiaru. (...) Ciągłe kształcenie kadry dydaktycznej pozwala na wyposażenie nauczycieli w dodatkową wiedzę, umiejętności i kompetencje, które mają ważne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju szkoły. Jest to również sposób na podnoszenie jakości pracy szkół. Wpływa on jednocześnie na efektywność edukacji. W wyniku doskonalenia zawodowego zwiększa się kultura organizacyjna i pedagogiczna nauczycieli. Nauczyciel posiadający wysoki poziom kultury organizacyjnej potrafi lepiej organizować pracę uczniów, kierować procesem ich uczenia się i rozwojem osobowym, efektywniej wykorzystywać czas na lekcji, dzielić się wiedzą i umiejętnościami. Potrafi także sprawniej organizować własny warsztat pracy, konstruować programy kształcenia, projektować środki dydaktyczne i przeprowadzać ewaluację procesu dydaktyczno-wychowawczego. Niestety, można zauważyć również pewną prawidłowość: zwiększona aktywność, zaangażowanie, udział w różnego rodzaju formach doskonalenia u części nauczycieli obserwuje się w okresie stażu. Wszystko to znacząco spada po uzyskaniu stopnia nauczyciela dyplomowanego. Problem ten w przypadku naszej szkoły jest rozwiązywany poprzez propozycje ze strony kierownictwa szkoły, podejmowania kolejnych form doksztalcenia, w tym głównie studiów podyplomowych, zgodnych z pla-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nami rozwoju szkoły oraz pojawiającymi się bieżącymi potrzebami. Przykładem może być skierowanie w ostatnim czasie kilku nauczycieli na doksztalcenie celem zdobycia kwalifikacji do prowadzenia zajęć rewalidacyjnych, których przybywa z roku na rok”.

Stopień nauczyciela
mianowanego
potwierdza wysokie
kompetencje
zawodowe nauczyciela

Z § 7 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli wynika, że:

- nauczyciel kontraktowy ubiegający się o awans na stopień nauczyciela mianowanego powinien m.in. uczestniczyć w pracach organów szkoły związanych z realizacją zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych; pogłębiać wiedzę i umiejętności zawodowe; poznawać przepisy dotyczące systemu oświaty – z uwzględnieniem specyfiki typu i rodzaju szkoły, w której odbywa staż;
- do uzyskania stopnia nauczyciela mianowanego nauczyciel musi wykazać się m.in. umiejętnościami: organizacji i doskonalenia warsztatu pracy; uwzględniania w swojej pracy potrzeb rozwojowych uczniów; wykorzystywania w pracy TIK; stosowania wiedzy z zakresu psychologii, pedagogiki i dydaktyki w rozwiązywaniu problemów związanych z zakresem realizowanych zadań; posługiwania się przepisami prawa oświatowego w zakresie funkcjonowania szkoły, w której odbywa staż.

Badania przeprowadzone w kontrolowanych szkołach na próbie 76 nauczycieli, którzy uzyskali stopień nauczyciela mianowanego w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 wykazały spełnianie przez nauczycieli wymagań określonych dla uzyskania tego stopnia w § 7 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli. W trakcie stażu:

- wszyscy nauczyciele uczestniczyli w pracy różnych organów szkoły;
- nauczyciele prowadzący z uczniami zajęcia lekcyjne wykorzystywali w swojej pracy dydaktycznej TIK (na przeciętnie 34% prowadzonych zajęć);
- nauczyciele uczestniczyli przeciętnie w 3,3 form doskonalenia zawodowego oraz w 3,2 innych form działań służących doskonaleniu warsztatu pracy (takich jak uczestnictwo w zajęciach otwartych prowadzonych przez innych nauczycieli lub prowadzenie zajęć szkoleniowych dla innych nauczycieli);
- nauczyciele prowadzili przeciętnie 1,6 zajęć rozwojowych dla grup uczniów (dydaktyczno-wyrównawczych, specjalistycznych, rewalidacyjnych);
- nauczyciele podjęli przeciętnie 6,5 różnych zadań uwzględniających problematykę środowiska lokalnego oraz współczesne problemy społeczne i cywilizacyjne.

W pierwszych dwóch latach szkolnych po uzyskaniu stopnia nauczyciela mianowanego nauczyciele kontynuowali podejmowane w trakcie stażu formy działań rozwijających ich kompetencje, chociaż w zmniejszonym wymiarze. W pierwszym roku szkolnym po uzyskaniu stopnia badani nauczyciele prowadzili więcej zajęć lekcyjnych z wykorzystaniem TIK

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(przeciętnie 34,8%) i na takim samym poziomie realizowali zajęcia rozwojowe dla grup uczniów (przeciętnie 1,6 zajęć). W mniejszym zakresie:

- uczestniczyli w doskonaleniu zawodowym (przeciętnie w 2,6 form, tj. mniej o 21,2%) i innych działaniach służących doskonaleniu warsztatu pracy (1,6 form, tj. mniej o 50%);
- podejmowali działania uwzględniające problematykę środowiska lokalnego oraz współczesne problemy społeczne i cywilizacyjne (5,9 zadań, tj. mniej o 9,2%).

W przypadku 29 z badanej grupy nauczycieli, którzy stopień nauczyciela mianowanego uzyskali w roku szkolnym 2014/2015, stwierdzono realizację tych samych rodzajów aktywności, na zbliżonym poziomie, również w drugim roku szkolnym po uzyskaniu tego stopnia. W stosunku do zakresu działań w pierwszym roku po uzyskaniu stopnia nauczyciela mianowanego:

- zwiększył się udział zajęć edukacyjnych prowadzonych przez nauczycieli z wykorzystaniem TIK do 36,6%, tj. o 1,8 punktu procentowego;
- zwiększyło się uczestnictwo nauczycieli w doskonaleniu zawodowym (przeciętnie do 2,9 form, tj. o 11,5%) i innych formach działań służących doskonaleniu warsztatu pracy (przeciętnie do 1,9 form, tj. o 18,8%);
- zmniejszył się zakres prowadzonych zajęć rozwojowych dla grup uczniów (przeciętnie do 1,4 zajęć, tj. o 12,5%) i zakres realizowanych zadań uwzględniających problematykę środowiska lokalnego oraz współczesne problemy społeczne i cywilizacyjne (do 5,3 zadań, tj. o 10,2%).

Tabela nr 1

Spełnianie przez nauczycieli wymagań określonych dla stopnia nauczyciela mianowanego

Działania wypełniające wymagania dla stopnia nauczyciela mianowanego określone w rozporządzeniu w sprawie awansu nauczycieli	Powiązany przepis rozporządzenia	Średni wymiar na jednego nauczyciela		
		ostatni rok stażu	I rok po awansie	II rok po awansie
Liczba ukończonych form doskonalenia zawodowego i dokształcania	§ 7 ust. 1 pkt 2	3,3	2,6	2,9
Liczba przeprowadzonych lub obserwowanych zajęć edukacyjnych otwartych i szkoleń dla innych nauczycieli	§ 7 ust. 2 pkt 1	3,2	1,6	1,9
Liczba realizowanych zajęć rozwojowych dla uczniów (dydaktyczno-wyrównawcze, specjalistyczne, rewalidacyjne)	§ 7 ust. 2 pkt 2	1,6	1,6	1,4
Liczba działań podjętych na potrzeby środowiska lokalnego	§ 7 ust. 2 pkt 2	3,5	3,3	3,3
Liczba działań podjętych w odpowiedzi na współczesne problemy społeczne i cywilizacyjne	§ 7 ust. 2 pkt 2	3,0	2,6	2,0
Udział zajęć lekcyjnych nauczyciela prowadzonych z zastosowaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych [%]	§ 7 ust. 2 pkt 3	34,0	34,8	36,6

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Stopień nauczyciela
dyplomowanego
potwierdza
zrealizowanie zadań
służących podnoszeniu
jakości pracy szkoły

Z § 8 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli wynika, że:

- nauczyciel mianowany ubiegający się o awans na stopień nauczyciela dyplomowanego powinien m.in. doskonalić swój warsztat pracy, pogłębiać wiedzę i umiejętności służące własnemu rozwojowi oraz podnoszeniu jakości pracy szkoły, a także realizować zadania służące podnoszeniu jakości pracy szkoły;
- do uzyskania stopnia nauczyciela dyplomowanego nauczyciel musi wykazać się m.in.:
 - ✓ uzyskaniem pozytywnych efektów w pracy dydaktycznej, wychowawczej lub opiekuńczej na skutek wdrożenia działań służących doskonaleniu pracy własnej i podnoszeniu jakości pracy szkoły, umiejętnością dzielenia się wiedzą i doświadczeniem z innymi nauczycielami oraz umiejętnością rozpoznawania i rozwiązywania problemów edukacyjnych, wychowawczych lub innych, z uwzględnieniem specyfiki swojej szkoły;
 - ✓ realizacją co najmniej trzech zadań dodatkowych, wybranych z katalogu określonego w § 8 ust. 4 rozporządzenia⁴⁶.

Badania kontrolne przeprowadzone w skontrolowanych szkołach na próbie 130 nauczycieli, którzy uzyskali stopień nauczyciela dyplomowanego w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 wykazały spełnianie przez nauczycieli wymagań określonych dla uzyskania tego stopnia w § 8 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli. W trakcie stażu:

- nauczyciele realizowali działania służące doskonaleniu ich warsztatu pracy (średnio 3,2 działań w roku), pogłębiali swoją wiedzę zawodową (średnio 4,5 form doskonalenia zawodowego w roku), realizowali zadania służące podniesieniu jakości pracy szkoły (średnio 4,8 działań w roku) i praktykowali umiejętności dzielenia się wiedzą z innymi nauczycielami (średnio 3,4 przeprowadzonych w roku zajęć otwartych i szkoleń dla innych nauczycieli);
- nauczyciele realizowali wymagane trzy rodzaje działań wybranych z obowiązkowego katalogu określonego w § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie awansu nauczycieli, w tym najczęściej:
 - ✓ wykonywanie zadań na rzecz oświaty, pomocy społecznej lub postępowania w sprawach nieletnich we współpracy z innymi osobami, instytucjami samorządowymi lub innymi podmiotami (średnio 1,1 działania w roku);
 - ✓ poszerzenie zakresu działań szkoły, w szczególności dotyczących zadań dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych (średnio 0,9 działania w roku);

⁴⁶ Zadania te obejmują: a) opracowanie i wdrożenie programu działań edukacyjnych, wychowawczych, opiekuńczych lub innych; b) wykonywanie zadań doradcy metodycznego, egzaminatora, eksperta, rzeczoznawcy; c) poszerzenie zakresu działań szkoły; d) uzyskanie umiejętności posługiwania się językiem obcym na poziomie zaawansowanym, a w przypadku nauczycieli języków obcych – drugim językiem na poziomie zaawansowanym; e) wykonywanie zadań na rzecz oświaty, pomocy społecznej lub postępowania w sprawach nieletnich we współpracy z innymi osobami, instytucjami samorządowymi lub podmiotami; f) uzyskanie innych znaczących osiągnięć w pracy zawodowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- ✓ opracowanie i wdrożenie programu działań edukacyjnych, wychowawczych, opiekuńczych lub innych związanych odpowiednio z oświatą, pomocą społeczną lub postępowaniem w sprawach nieletnich (średnio 0,9 działania w roku);
- ✓ nauczyciele wykorzystywali TIK na 54,4% prowadzonych zajęć lekcyjnych.

Analiza zaangażowania nauczycieli w ostatnim roku odbywania stażu na stopień nauczyciela dyplomowanego i następnych dwóch latach szkolnych po uzyskaniu tego stopnia awansu wskazuje, że wywołana procesem stażu aktywność nauczycieli w działalność podnoszącą jakość pracy szkoły pozostaje na zbliżonym poziomie również po uzyskaniu awansu. Spośród dziewięciu analizowanych rodzajów aktywności nauczycieli (wymienionych w tabeli nr 2) w pierwszym roku po uzyskaniu stopnia awansu nauczyciela dyplomowanego – w stosunku do ostatniego roku odbywania stażu – średnia liczba pięciu podejmowanych działań zmniejszyła się, zaś wzrosła w czterech pozostałych rodzajach działań; w drugim roku po uzyskaniu stopnia awansu (w analizowanej grupie 60 nauczycieli) – zmniejszyła się w czterech rodzajach działań, zaś wzrosła w pięciu rodzajach działań.

Tabela nr 2

Spełnianie przez nauczycieli wymagań określonych dla stopnia nauczyciela dyplomowanego

Działania wypełniające wymagania dla stopnia nauczyciela dyplomowanego określone w rozporządzeniu w sprawie awansu nauczycieli	Powiązany przepis rozporządzenia	Średni wymiar na jednego nauczyciela		
		ostatni rok stażu	I rok po awansie	II rok po awansie
Liczba zrealizowanych działań służących doskonaleniu pracy własnej	§ 8 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1	3,2	3,0	3,0
Liczba działań służących podniesieniu jakości pracy szkoły	§ 8 ust. 2 pkt 1	4,8	4,2	5,1
Liczba przeprowadzonych lub obserwowanych zajęć edukacyjnych otwartych i szkoleń dla innych nauczycieli	§ 8 ust. 2 pkt 3	3,4	2,8	2,5
Liczba ukończonych form doskonalenia zawodowego i kształcenia	§ 8 ust. 1 pkt 3	4,5	3,0	2,3
Liczba wdrożonych programów działań edukacyjnych i innych związanych z oświatą	§ 8 ust. 2 pkt 4 lit. a	0,9	0,8	0,9
Liczba wykonywanych dodatkowych funkcji: doradcy metodycznego, egzaminatora, eksperta, rzeczoznawcy, konsultanta	§ 8 ust. 2 pkt 4 lit. b	0,3	0,4	0,4
Liczba działań poszerzających zakres działalności szkoły, w tym jej zadań dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych	§ 8 ust. 2 pkt 4 lit. c	0,9	0,8	0,9
Liczba zadań na rzecz oświaty, pomocy społecznej lub postępowania w sprawach nieletnich podjętych we współpracy z innymi podmiotami	§ 8 ust. 2 pkt 4 lit. e	1,1	1,0	1,0
Udział zajęć lekcyjnych nauczyciela prowadzonych z zastosowaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych [%]	§ 8 ust. 2 pkt 2	54,4	51,0	55,2

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W rodzajach aktywności wspólnych dla nauczycieli uzyskujących stopień awansu nauczyciela mianowanego i stopień nauczyciela dyplomowanego (analizowanych w tabelach 1 i 2) stwierdzono, że:

- nauczyciele uzyskujący stopień nauczyciela dyplomowanego wykazywali większą aktywność w doskonaleniu zawodowym w ostatnim roku odbywania stażu (4,5 form rocznie) niż nauczyciele mianowani (3,3 form rocznie), jednak w drugim roku po uzyskaniu stopnia aktywność nauczycieli dyplomowanych w doskonaleniu zawodowym (2,3 form rocznie) spadała poniżej poziomu aktywności nauczycieli mianowanych (2,9 form rocznie);
- nauczyciele uzyskujący stopień nauczyciela dyplomowanego prowadzili więcej zajęć lekcyjnych z wykorzystaniem TIK (w kolejnych latach odpowiednio 54,4%, 51%, 55,2%) niż nauczyciele uzyskujący stopień nauczyciela mianowanego (odpowiednio 34%, 34,8%, 36,6%).

W ciągu roku
na wyższe stopnie
awansuje około
7% nauczycieli

W roku szkolnym 2015/2016 na wyższe stopnie zawodowe (nauczycieli: kontraktowego, mianowanego i dyplomowanego) awansowało ogółem w kraju 48 926 nauczycieli, z tego 48 890 nauczycieli szkół i placówek oraz 36 nauczycieli zatrudnionych na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych w placówkach doskonalenia nauczycieli i innych instytucjach. Nauczyciele awansujący stanowili 7,2% z ogółu 680 629 osób zatrudnionych na stanowiskach nauczycieli i asystentów nauczycieli (na 30 września 2015 r.).

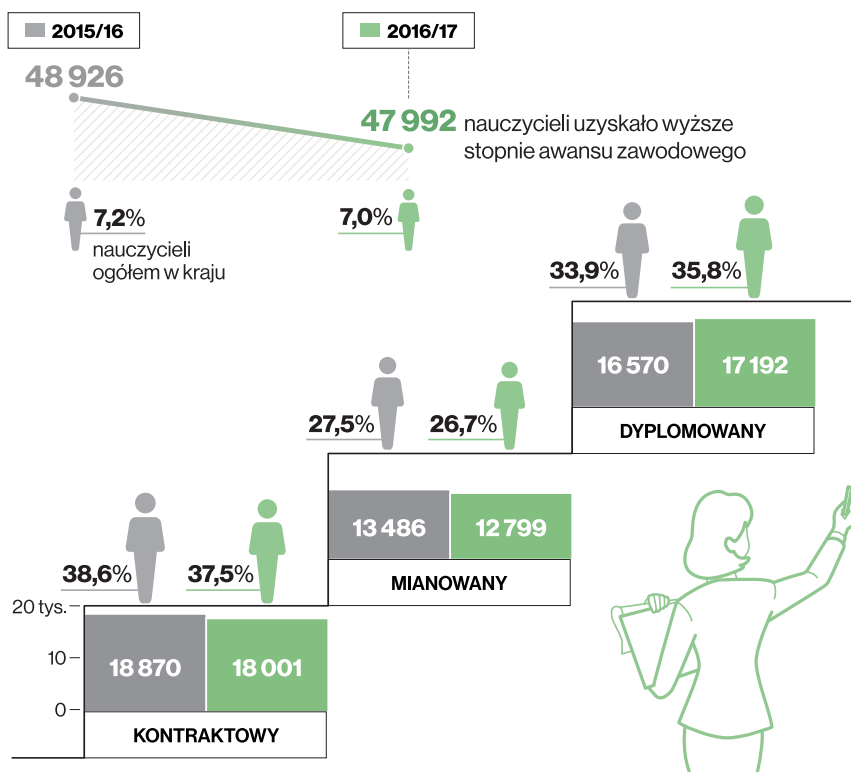
W roku szkolnym 2016/2017 na wyższe stopnie zawodowe awansowało ogółem w kraju 47 992 nauczycieli, z tego 47 962 nauczycieli szkół i placówek oraz 30 nauczycieli zatrudnionych na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych w placówkach doskonalenia nauczycieli i innych instytucjach. Nauczyciele awansujący stanowili 7% z ogółu 685 875 osób zatrudnionych na stanowiskach nauczycieli i asystentów nauczycieli (na 30 września 2016 r.).

Uzyskiwanie przez nauczycieli kolejnych stopni awansu zawodowego wiąże się z uzyskiwaniem wymaganych kompetencji zawodowych, określonych w rozporządzeniu w sprawie awansu nauczycieli, odpowiednio: dla nauczyciela kontraktowego – w § 6 ust. 2, dla nauczyciela mianowanego – w § 7 ust. 2, a dla nauczyciela dyplomowanego – w § 8 ust. 2.

Infografika nr 5

Awans zawodowy nauczycieli w latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017

Liczba nauczycieli awansujących na wyższe stopnie zawodowe



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

W latach szkolnych 2015/2016, 2016/2017, 2017/2018 zatrudniano ogółem w kraju odpowiednio 680 160, 685 875, 696 039 nauczycieli (osób). W szkołach i placówkach zatrudniano odpowiednio 99,4%, 99,5%, 99,5% ogółu nauczycieli (pozostali nauczyciele byli zatrudnieni na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych w placówkach doskonalenia nauczycieli i innych instytucjach)⁴⁷.

Systemem awansu zawodowego nauczycieli, tj. zatrudnieniem nauczyciela w powiązaniu z nadaniem stopnia awansu zawodowego określonego w art. 9a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela (stażysta, kontraktowy, mianowany, dyplomowany), obejmowano w ww. trzech latach szkolnych odpowiednio 95,9%, 95,5%, 95,5% ogółu zatrudnionych. W systemie awansu zawodowego nie uczestniczyli:

Ponad połowa nauczycieli posiada stopień nauczyciela dyplomowanego

⁴⁷ Stan ustalony na podstawie danych Systemu Informacji Oświatowej odpowiednio na dzień 30 września: 2015 r., 2016 r., 2017 r. W liczbie ogółem nauczycieli uwzględniono osoby zatrudnione jako nauczyciele objęci art. 1 ust. 1 i ust. 2 pkt 1–3 ustawy Karta Nauczyciela oraz innych pracowników wykonujących pracę pedagogiczną z uczniem, ale nieposiadających statusu nauczyciela, tj. asystentów nauczycieli i osoby niebędące nauczycielami zatrudnione do prowadzenia zajęć edukacyjnych (w latach szkolnych 2015/2016, 2016/2017 i 2017/2018 stanowili oni odpowiednio 0,4%, 0,5% i 0,5% ogółu zatrudnionych). W stanie ogółem zatrudnionych nie ujęto nauczycieli wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy Karta Nauczyciela, tj. pracowników zatrudnionych u innych pracodawców niż szkoły i placówki pełniących funkcje instruktorów i kierowników praktycznej nauki zawodu oraz pracowników na stanowiskach wychowawców, pedagogów i stanowiskach kierowniczych w Ochotniczych Hufcach Pracy (stan zatrudnienia w tych grupach nie jest objęty sprawozdawczością w Systemie Informacji Oświatowej).

- osoby niebędące nauczycielami zatrudniane w przedszkolach i szkołach do prowadzenia zajęć z uczniami oraz asystenci nauczyciela (w latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 na podstawie art. 7 ust. 1a, 1d, 1e ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴⁸, a w roku szkolnym 2017/2018 na podstawie art. 15 ust. 1–2, 5–7 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe⁴⁹);
- nauczyciele nieposiadający wymaganych kwalifikacji do prowadzenia określonych zajęć z uczniami, zatrudnieni za zgodą organu sprawującego nadzór pedagogiczny na podstawie art. 10 ust. 9 ustawy Karta Nauczyciela;
- nauczyciele zatrudnieni na czas określony zastępstwa za nieobecnego nauczyciela, którzy na swój wniosek odstąpią od stosowania przepisów o awansie zawodowym na podstawie art. 10 ust. 11 ustawy Karta Nauczyciela;
- nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach w wymiarze niższym niż ½ etatu – niespełniający przez to warunku rozpoczęcia stażu na stopień awansu zawodowego, wynikającego z art. 3 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela;
- nauczyciele niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego i publicznych innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego (niewymienione w kategoriach jednostek, do których mają zastosowanie przepisy o awansie zawodowym nauczycieli na podstawie art. 91b ustawy Karta Nauczyciela).

W stanie nauczycieli ogółem w roku szkolnym 2017/2018 (696 039 osób): stażyści stanowili 5%, kontraktowi – 16,5%, mianowani – 21,9%, dyplomowani – 52,1%, pozostali – 4,5%. W stosunku do roku szkolnego 2015/2016 nastąpił wzrost udziału nauczycieli stażystów (0,2 punktu procentowego), kontraktowych (o 0,9 punktu procentowego) i dyplomowanych (o 1,4 punktu procentowego), a spadek udziału nauczycieli mianowanych (o 2,9 punktu procentowego). Łącznie nauczyciele mianowani i dyplomowani w roku szkolnym 2017/2018 stanowili 74% ogółu zatrudnionych, przy 75,5% w roku szkolnym 2015/2016 (spadek o 1,5 punktu procentowego).

Struktura zatrudnienia nauczycieli, w tym wysoki udział nauczycieli ze stopniem awansu nauczyciela dyplomowanego, wskazuje, że corocznie w szkołach przybywa nauczycieli legitymujących się wysokimi kompetencjami zawodowymi i aktywnością w podejmowaniu działań służących podniesieniu jakości pracy szkół.

⁴⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1457, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 sierpnia 2017 r.

⁴⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 996, ze zm.

Tabela nr 3

Struktura zatrudnienia nauczycieli ogółem w kraju

Wyszczególnienie	2015/2016		2016/2017		2017/2018	
	Liczba osób	Struktura [%]	Liczba osób	Struktura [%]	Liczba osób	Struktura [%]
Nauczyciele stażyści	32 435	4,8	30 791	4,5	35 052	5,0
Nauczyciele kontraktowi	106 426	15,6	110 103	16,1	114 931	16,5
Nauczyciele mianowani	168 537	24,8	160 469	23,4	152 122	21,9
Nauczyciele dyplomowani	345 071	50,7	353 933	51,6	362 679	52,1
Pozostali	28 160	4,1	30 579	4,5	31 255	4,5
Razem	680 629	100,0	685 875	100,0	696 039	100,0

Tytuł honorowy profesora oświaty, określony w art. 9i ustawy Karta Nauczyciela, nadawany jest przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania od 2008 r. W latach 2008–2017 tytuł taki uzyskało łącznie 173 nauczycieli, z tego: 10 w 2008 r., 10 w 2009 r., 13 w 2010 r. i po 20 nauczycieli corocznie w latach 2011–2017.

W latach 2008–2017
tytuł honorowy
profesora oświaty
uzyskało 173 nauczycieli

Tytuł honorowy profesorowa oświaty jest powiązany z systemem awansu zawodowego nauczycieli poprzez wymagania do jego uzyskania (ale nie stanowi on kolejnego stopnia awansu zawodowego). Tytuł taki może otrzymać nauczyciel, który posiada co najmniej 20-letni okres pracy w zawodzie nauczyciela, w tym co najmniej 10-letni okres pracy jako nauczyciel dyplomowany, oraz znaczący i uznany dorobek zawodowy.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli instytucja tytułu honorowego profesora oświaty nie może mieć istotnego oddziaływania na jakość pracy szkół, w szczególności ze względu na małe szanse uzyskania takiego tytułu. W roku szkolnym 2015/2016 niezbędne wymagania 20-letniego stażu pracy w zawodzie nauczyciela, w tym co najmniej 10-letniego okresu pracy jako nauczyciel dyplomowany, spełniało ogółem w kraju 147.896 nauczycieli dyplomowanych, a w roku szkolnym 2017/2018 – 174 955 nauczycieli. Przyjęty poziom honorowania tytułem profesora oświaty 20 nauczycieli rocznie oznacza dostępność takiego zaszczytu jedynie dla około 0,01% nauczycieli dyplomowanych, mogących potencjalnie aspirować do tego tytułu. Przyjęte wymagania w zakresie stażu pracy powodują, że tytuł profesora oświaty nadawany jest nauczycielom u schyłku ich kariery zawodowej. W grupie 35 nauczycieli szkół samorządowych uhonorowanych tytułem profesora oświaty w latach 2015 i 2016 było pięciu (14,3%) nauczycieli zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Z dniem 1 stycznia 2017 r., na podstawie art. 1 pkt 4, art. 12 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw⁵⁰, weszła w życie zmiana przepisów ustawy

⁵⁰ Dz. U. poz. 668.

Karta Nauczyciela w odniesieniu do funkcjonowania instytucji tytułu honorowego profesora oświaty, tj.:

- zmieniono brzmienie art. 31 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, wprowadzając wypłatę przez ministra właściwego do spraw oświaty jednorazowej gratyfikacji pieniężnej w jednolitej wysokości 18 tys. zł dla wszystkich uhonorowanych tytułem (wcześniej przepis przewidywał wypłatę jednorazowej gratyfikacji pieniężnej przez właściwy dla uhonorowanego nauczyciela organ prowadzący szkołę w wysokości 6-miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego ostatnio pobieranego przez uhonorowanego nauczyciela);
- w dodanym ust. 2 do art. 31 ustawy Karta Nauczyciela ustalono wyodrębnienie w części budżetu państwa będącej w dyspozycji ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania środków na wypłatę gratyfikacji pieniężnej uhonorowanym nauczycielom w wysokości do 450 tys. zł;
- w art. 12 ustawy z 18 marca 2016 r. zmieniającej ustawę Karta Nauczyciela ustalono limit wydatków z budżetu państwa na realizację zadania wypłaty jednorazowych gratyfikacji pieniężnych dla uhonorowanych nauczycieli w wysokości 450 tys. zł rocznie w latach 2017–2026, obowiązek monitorowania przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania wykorzystania tego limitu oraz uprawnienie do wdrożenia działań korygujących i ewentualnego dostosowania liczby przyznawanych tytułów tak, aby nie przekroczyć ustalonego limitu wydatków.

Skutkiem tych zmian będzie relatywne (w stosunku do wysokości wynagrodzenia miesięcznego nauczyciela dyplomowanego) obniżenie się w przyszłych latach znaczenia gratyfikacji pieniężnej związanej z tytułem honorowym profesora oświaty. Do 2016 r. wysokość gratyfikacji pieniężnej wypłacanej nauczycielowi uhonorowanemu tytułem profesora oświaty wzrastała wraz z wprowadzaną podwyżką wynagrodzeń nauczycieli. W latach 2015 i 2016 minimalne wynagrodzenie zasadnicze nauczyciela dyplomowanego, legitymującego się tytułem zawodowym magistra z przygotowaniem pedagogicznym, wynosiło 3109 zł, a w 2017 r. – 3149 zł. Gratyfikacja pieniężna w równowartości 6-miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego dla pełnozatrudnionego nauczyciela dyplomowanego stanowiła w latach 2015 i 2016 minimalną kwotę 18 654 zł. Wypłacona nauczycielowi w 2017 r. kwota gratyfikacji w wysokości 18 000 zł będzie niższa o 4,7% od kwoty, jaka wynikałaby dla niego ze sposobu obliczenia obowiązującego do końca 2016 r. ($6 \times 3149 \text{ zł} = 18\,894 \text{ zł}$). Zaplanowany wzrost minimalnego wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli w kolejnych latach będzie pogłębiał tę różnicę⁵¹.

⁵¹ W rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 marca 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. poz. 638), obowiązującym od 1 kwietnia 2018 r., ustalono minimalne wynagrodzenie zasadnicze nauczyciela dyplomowanego z tytułem zawodowym magistra i przygotowaniem pedagogicznym w wysokości 3317 zł; równowartość 6-krotności tego wynagrodzenia stanowi kwotę 19 902 zł; gratyfikacja w kwocie 18 tys. zł wypłacona nauczycielowi w 2018 r. będzie niższa o 9,6% od kwoty jaka wynikałaby ze sposobu jej obliczenia obowiązującego do końca 2016 r. ($6 \times 3317 \text{ zł} = 19\,902 \text{ zł}$). Podwyżka stawek minimalnego wynagrodzenia nauczycieli w 2018 r. jest pierwszym etapem zaplanowanego na lata 2018–2020 podwyższenia wynagrodzeń nauczycieli o 15,8% (men.gov.pl/ministerstwo/informacje/podwyzki-dla-nauczycieli-od-1-kwietnia-podpisane-rozporzadzenie.html).

W 2017 r. tytuły honorowe profesora oświaty zostały wręczone uhonorowanym nauczycielom przez Ministra Edukacji Narodowej w dniu 16 października 2017 r. Do dnia 15 listopada 2017 r. MEN nie dokonało wypłaty przyznanych gratyfikacji uhonorowanym nauczycielom i nie ustalono ostatecznego trybu wypłaty tych środków. Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że w planowaniu wydatków na zadanie wypłaty gratyfikacji należnych nauczycielom uhonorowanym tytułem profesora oświaty w 2017 r. MEN niewłaściwie założyło finansowanie kwoty brutto gratyfikacji (tj. kwoty 18 tys. zł netto należnej nauczycielowi oraz związanych z nią pochodnych naliczanych od wynagrodzeń), traktowanej jako świadczenie wypłacane przez szkołę lub placówkę zatrudniającą uhonorowanego nauczyciela i stanowiącej podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w przypadku wypłaty gratyfikacji zgodnie z art. 31 ustawy Karta Nauczyciela, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2017 r., tj. bezpośrednio przez MEN, nie zachodzą przesłanki do uznania tego za świadczenie stanowiące podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy. Zaplanowana na ten cel w 2017 r. kwota 450 tys. zł pozwalała na przyznanie tytułów honorowych profesora oświaty 25 osobom⁵².

Działając na podstawie art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵³ Minister Edukacji Narodowej pozytywnie opiniował przyznanie j.s.t. środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na pokrycie wypłaty gratyfikacji pieniężnych dla 17 nauczycieli szkół samorządowych uhonorowanych tytułem profesora oświaty w 2015 r. i 18 nauczycieli uhonorowanych tym tytułem w 2016 r.⁵⁴, w kwotach odpowiednio 316 903 zł i 339 358 zł. W pismach Ministra Edukacji Narodowej do Ministra Finansów z propozycją podziału tych środków uwzględniano w pełni kwoty wydatków na gratyfikacje pieniężne dla profesorów oświaty wskazane przez poszczególne j.s.t. Badanie kontrolne wykazało, że:

- w 2015 r. cztery j.s.t. (Miasto Wałbrzych, Miasto Opole, Miasto Suwałki, Miasto Leszno) wykazały we wnioskach kwoty wydatków z informacją o uwzględnieniu w nich wartości pochodnych liczonych od kwoty 6-miesięcznego ostatniego wynagrodzenia nauczyciela; dodatkowo jedna j.s.t. (Miasto Stołeczne Warszawa) wnioskowała o kwotę obejmującą 6-miesięczne ostatnie wynagrodzenie nauczyciela wraz z pochodnymi, bez zaznaczenia tego faktu; wartość pochodnych wliczonych do wnioskowanych kwot środków na pokrycie wydatków na gratyfikacje przez wymienione pięć j.s.t. wynosi 17 404,31 zł;

Minister Edukacji Narodowej nie zapewnił j.s.t. jednolitego poziomu dofinansowania wydatków na gratyfikacje pieniężne dla profesorów oświaty

⁵² W latach 2015, 2016 i 2017 uprawnione organy nadzoru pedagogicznego zgłosiły odpowiednio 104, 78 i 85 wniosków o nadanie tytułu honorowego profesora oświaty.

⁵³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1530.

⁵⁴ W 2015 r. tytułem profesora oświaty uhonorowano ponadto dwóch nauczycieli szkół artystycznych prowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz jednego nauczyciela zakładu poprawczego prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości, a w 2016 r. – dwóch nauczycieli szkół artystycznych prowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Wypłata gratyfikacji pieniężnych tym nauczycielom należała do właściwości wymienionych organów prowadzących.

- w 2016 r. trzy j.s.t. (Powiat Górowski, Miasto Białystok, Miasto Kalisz) wykazały we wnioskach kwoty wydatków z informacją o uwzględnieniu w nich wartości pochodnych liczonych od kwoty 6-miesięcznego ostatniego wynagrodzenia nauczyciela; dodatkowo jedna j.s.t. (Gmina Prudnik) wnioskowała o kwotę obejmującą 6-miesięczne ostatnie wynagrodzenie nauczyciela wraz z pochodnymi, bez zaznaczenia tego faktu; wartość pochodnych wliczonych do wnioskowanych kwot środków na pokrycie wydatków na gratyfikacje przez wymienione cztery j.s.t. wynosi 12 496,54 zł;
- z informacji uzyskanych z wybranych j.s.t., które wnioskowały o środki z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej w wysokości równoważności 6-krotności ostatniego wynagrodzenia nauczyciela wynika, że realizowały wypłaty gratyfikacji w różny sposób, np.:
 - ✓ Gmina Jędrzejów dokonała wypłaty nauczycielowi gratyfikacji w kwocie równej 6-krotności ostatnio pobieranego wynagrodzenia (18 654 zł), bez ponoszenia wydatków na pochodne od wynagrodzeń;
 - ✓ Miasto Koszalin i Powiat Ostrowski dokonały wypłaty nauczycielom gratyfikacji w kwocie równej 6-krotności ostatnio pobieranego wynagrodzenia (po 18 654 zł) oraz poniosły wydatki na pochodne od wynagrodzeń (w wysokości 3189,83 zł i 3646,85 zł).

Niewłaściwość działania MEN w tej sprawie polegała na niezwyfikowaniu wniosków j.s.t. w aspekcie doprowadzenia do jednolitego sposobu wyliczenia wnioskowanych z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej kwot rekompensujących wydatki na wypłatę gratyfikacji pieniężnych dla profesorów oświaty. Najwyższa Izba Kontroli nie podzieliła prezentowanego w tej sprawie stanowiska dyrektora Departamentu Współpracy z Samorządem Terytorialnym w MEN, że gratyfikacja pieniężna związana z uzyskaniem tytułu honorowego profesora oświaty stanowi przychód związany ze stosunkiem pracy i jako taka podlega składkom na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy.

Zgodnie z art. 31 ustawy Karta Nauczyciela, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2016 r., organ prowadzący wypłaca gratyfikację pieniężną nauczycielowi uhonorowanemu tytułem profesora oświaty w wysokości 6-miesięcznego ostatnio pobieranego wynagrodzenia zasadniczego. Wypłata gratyfikacji przez organ prowadzący szkołę jest wydatkiem ujmowanym w § 304 klasyfikacji budżetowej wydatków, określonej w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁵⁵. Paragraf ten, pn. „Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń”, obejmuje m.in. nagrody resortowe, w tym nagrody ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania dla nauczycieli za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze oraz nagrody ministrów dla nauczycieli akademickich za osiągnięcia naukowe, dydaktyczne lub organizacyjne albo za całokształt dorobku. W opisie tego paragrafu zaznaczono, że nie obejmuje on

⁵⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

nagród przyznawanych przez pracodawców dla pracowników. Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, emerytalne i rentowe⁵⁶, podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, emerytalne i rentowe stanowi przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, osiągany przez pracowników u pracodawcy z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁵⁷ oraz § 2 ww. rozporządzenia (określającego wyłączenia niektórych przychodów z podstawy wymiaru tych składek). W sytuacji założonej w art. 31 ustawy Karta Nauczyciela, tj. nałożenia obowiązku wypłaty gratyfikacji pieniężnej przez organ prowadzący szkołę zatrudniającą uhonorowanego nauczyciela nie zachodzi stosunek pracy między wypłacającym gratyfikację i nauczycielem otrzymującym gratyfikację – nie ma w tej sytuacji podstaw w rozumieniu powołanego § 1 rozporządzenia do uznania gratyfikacji za przychód ze stosunku pracy, będący podstawą wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, emerytalne i rentowe.

Niezweryfikowanie wniosków j.s.t. pod względem prawidłowości uwzględnienia w nich (lub nieuwzględnienia) środków przypadających na pochodne od kwoty brutto 6-krotności ostatniego wynagrodzenia nauczyciela skutkowało niejednostajnym stopniem sfinansowania z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej wydatków j.s.t. na gratyfikacje pieniężne dla nauczycieli uhonorowanych tytułem profesora oświaty.

5.3. Zapewnienie nauczycielom warunków do rozwoju i awansu zawodowego

W kontrolowanych szkołach funkcjonowały mechanizmy motywujące nauczycieli do dalszego rozwoju zawodowego, oparte na promowaniu aktywności nauczycieli w doskonaleniu zawodowym oraz skuteczności w uzyskiwaniu stopni awansu zawodowego. Uwzględniano je w szczególności w trybie ustalania dodatku motywacyjnego i nagród dyrektora szkoły oraz nominowania nauczycieli do nagród przyznawanych przez organy prowadzące i organy nadzoru pedagogicznego.

Kontrolowane organy prowadzące zapewniały szkołom warunki do wspomagania nauczycieli w zakresie doskonalenia i doksztalcania zawodowego zgodnie z ich potrzebami, jednakże nie w pełni respektując obowiązujące zasady planowania środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli i sporządzania rocznych planów dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli.

W latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 przeciętnie nauczyciele kontrolowanych szkół brali udział w dwóch formach doskonalenia zawodowego rocznie (poza udziałem w wewnątrzszkolnym doskonaleniu zawodowym). W doskonaleniu zawodowym uczestniczyli nauczyciele ze wszystkich

Nauczycielom zapewniono warunki do doskonalenia i rozwoju zawodowego

Szkoły zapewniały nauczycielom wsparcie w doskonaleniu zawodowym

⁵⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1949.

⁵⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1778, ze zm.

stopni zawodowych, w tym także nauczyciele posiadający już najwyższy stopień zawodowy – nauczyciele dyplomowanego. Wszyscy nauczyciele mieli też możliwość skorzystania z dofinansowania doskonalenia zawodowego ze środków organu prowadzącego, w tym zarówno nauczyciele odbywający staże na stopnie zawodowe jak i nauczyciele dyplomowani. Dyrektorzy kontrolowanych szkół podejmowali działania motywujące nauczycieli do dalszego rozwoju zawodowego, głównie poprzez promowanie udziału nauczycieli w doskonaleniu zawodowym, uzyskiwania kolejnych stopni awansu zawodowego oraz nowych kwalifikacji i dodatkowych uprawnień (egzaminatora, rzeczoznawcy, eksperta, doradcy metodycznego). Zaangażowanie nauczycieli w tym zakresie uwzględniano w szczególności w trybie ustalania nauczycielom dodatku motywacyjnego i przyznawania nagród dyrektora szkoły oraz nominowania nauczycieli do nagród przyznawanych przez organy prowadzące i organy nadzoru pedagogicznego. Dyrektorzy kontrolowanych szkół posiadali opracowane wieloletnie plany doskonalenia zawodowego obejmujące rok szkolny 2015/2016 oraz określili potrzeby doskonalenia zawodowego nauczycieli na lata szkolne 2016/2017 i 2017/2018, zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie środków na doskonalenie nauczycieli. Przedstawiali także do swoich organów prowadzących wnioski o dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w latach 2016, 2017 i 2018, uwzględniając w nich ustalone wcześniej potrzeby w tym zakresie.

Organy prowadzące
naruszały zasady
planowania środków
na doskonalenie
zawodowe nauczycieli

W siedmiu z 13 kontrolowanych organów prowadzących szkoły⁵⁸ stwierdzono niewłaściwą realizację zadań w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli w latach 2015–2017.

- W trzech przypadkach nie zachowano poziomu wyodrębnienia w budżecie organu prowadzącego środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli wymaganego na podstawie art. 70a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, z tego:
 - w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Powiecie Tczewskim zaniżono poziom wyodrębnionych środków w 2017 r. do wysokości 0,8% i 0,9% planowanych rocznych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, zamiast wymaganej wysokości 1%;
 - w Gminie Brzozów zaniżono poziom wyodrębnionych środków w latach 2015, 2016 i 2017 do wysokości 0,1%, 0,2% i 0,2% planowanych rocznych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, zamiast wymaganej wysokości co najmniej 0,5% w latach 2015 i 2016⁵⁹ oraz 1% w 2017 r.

⁵⁸ Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Centrum Edukacji Artystycznej (wykonujące zadania organu prowadzącego szkoły artystyczne zlecone przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego) i 10 jednostek samorządu terytorialnego.

⁵⁹ Na lata 2015 i 2016 wymagany art. 70a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela poziom wyodrębnienia środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli został określony w wysokości „do 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, jednak nie mniej niż 0,5%”, odpowiednio na podstawie art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1877, ze zm.) i art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz. U. poz. 2199, ze zm.).

Mimo tych przypadków zaniżonego poziomu wyodrębnienia w budżetach organów prowadzących środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli, w kontrolowanych szkołach nie stwierdzono przypadków braku środków na realizację ustalonych przez dyrektorów potrzeb w zakresie doskonalenia nauczycieli, w tym dofinansowania form doskonalenia nauczycieli odbywających staże na stopnie zawodowe, przyjętych w ich planach rozwoju zawodowego. Kierownicy kontrolowanych jednostek wskazali na występujące inne źródła finansowania doskonalenia nauczycieli, jak też niepełne wykorzystywanie przez szkoły zaplanowanych na ten cel środków ze względu na niezgłaszanie takich potrzeb przez nauczycieli. W tym zakresie stwierdzono, że:

- nauczyciele przedmiotów zawodowych szkół rolniczych mogli dodatkowo korzystać z nieodpłatnych dla nich form doskonalenia organizowanych przez Krajowe Centrum Edukacji Rolniczej w Brwinowie (placówka doskonalenia nauczycieli prowadzoną przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi); środki wyodrębnione w budżecie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na doskonalenie zawodowe nauczycieli na lata 2015 i 2016 w wysokości 0,9% planowanych rocznych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli zostały wykorzystane na poziomie 73,8% i 71,7%;
- w budżecie Powiatu Tczewskiego wyodrębniono na doskonalenie zawodowe nauczycieli w poszczególnych latach w jednakowej wysokości po 0,9% planowanych rocznych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, zgodnie z kalkulacją tych środków przedstawioną przez poszczególne prowadzone szkoły; w latach 2015 i 2016 wykorzystano je na poziomie 98% i 95,5%;
- środki wyodrębnione na doskonalenie zawodowe nauczycieli w budżecie Gminy Brzozów na lata 2015 i 2016 zostały wykorzystane na poziomie 75,1% i 92,4%.

W kontrolowanym zakresie stwierdzono występowanie następujących przypadków wspomagania doskonalenia zawodowego nauczycieli z innych źródeł finansowania:

- ✓ Gmina Brzozów wdrożyła dwa projekty edukacyjne (pn. „Kształcenie ogólne kluczem do sukcesu” i „Podniesienie umiejętności kluczowych gimnazjalistów”) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020;
- ✓ Miasto Sopot wdrożyło projekt edukacyjny pn. „Droga do sukcesu” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014–2020;
- ✓ Powiat Żagański wdrożył projekt pn. „Modernizacja kształcenia zawodowego w Powiecie Żagańskim” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubuskiego na lata 2014–2020;
- ✓ Zespół Szkół Ogólnokształcących nr 8 im. Jana Pawła II w Gdańsku uczestniczył w projekcie edukacyjnym realizowanym w ramach zadania publicznego zleconego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej pn. „Wychowywać człowieka mądrego. Wprowadzenie modelu

pracy wychowawczej i resocjalizacyjnej z zastosowaniem tutoringu szkolnego jako profilaktyki pozytywnej problemów w polskiej szkole⁶⁰ oraz w projekcie pn. „Rozwijamy kompetencje i programujemy przyszłość” wdrożonym w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014–2020;

- ✓ Szkoła Podstawowa nr 12 w Gdańsku uczestniczyła w projekcie edukacyjnym realizowanym w ramach zadania publicznego zleconego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej pn. „Wychowywać człowieka mądrego. Wprowadzenie modelu pracy wychowawczej i resocjalizacyjnej z zastosowaniem tutoringu szkolnego jako profilaktyki pozytywnej problemów w polskiej szkole” oraz w projekcie pn. „Super, czyli szkolimy uczniów przedsiębiorczych, empatycznych, rozsądnych. Gdańskie szkoły podstawowe” wdrożonym w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014–2020;
- ✓ Zespół Szkół nr 1 w Opatowie uczestniczył w projekcie pn. „Nowoczesna szkoła zawodowa – nowoczesny region” wdrożonym w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014–2020.
- W trzech przypadkach nie przygotowano należycie planów dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, wymaganych na podstawie § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie środków na doskonalenie nauczycieli, z tego:
 - w Powiecie Skarżyskim, zamiast wymaganych planów rocznych na lata kalendarzowe 2015, 2016 i 2017, sporządzono jedynie zestawienie przedstawionych przez dyrektorów szkół planów doskonalenia zawodowego nauczycieli na lata szkolne;
 - w Gminie Ożarów Mazowiecki nie przygotowano planów dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli na lata 2015 i 2016 (plan taki został przygotowanych na 2017 r.); podstawą gospodarki środkami na doskonalenie nauczycieli były w tych latach składane przez dyrektorów prowadzonych szkół i placówek wieloletnie plany doskonalenia nauczycieli;
 - w Ministerstwie Edukacji Narodowej zamiast wymaganych planów rocznych na lata kalendarzowe 2015, 2016 i 2017 sporządzano je na lata szkolne.
- W trzech przypadkach nie wywiązano się należycie z ustalenia wspólnie z dyrektorami szkół i placówek maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i form kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane, do czego zobowiązuje § 7 rozporządzenia w sprawie środków na doskonalenie nauczycieli. Wymogu tego nie dopełniono w Powiecie Skarżyskim i Gminie Ożarów Mazowiecki w odniesieniu do lat 2015, 2016 i 2017 oraz w Mieście Sandomierz w odniesieniu do 2015 r.

⁶⁰ Projekt realizowany przez Towarzystwo Edukacji Otwartej z siedzibą we Wrocławiu.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy system awansu zawodowego nauczycieli wpływa na jakość procesu nauczania i dalszy rozwój zawodowy nauczycieli?

Cel główny kontroli

- 1) Czy postępowania w sprawie nadawania nauczycielom stopni awansu zawodowego prowadzono rzetelnie?
- 2) Czy awans zawodowy nauczycieli szkoły na wyższy stopień skutkuje pozytywną zmianą w jej działalności dydaktyczno-wychowawczo-opiekuńczej?
- 3) Czy szkoły i placówki oświatowe wprowadzają mechanizmy motywujące nauczycieli dyplomowanych do dalszego rozwoju zawodowego?

Cele szczegółowe

Kontrolą objęto 42 jednostki, z tego: Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Centrum Edukacji Artystycznej w Warszawie, pięć kuratoriów oświaty, pięć starostw powiatowych, pięć urzędów gmin i 24 szkoły publiczne (20 prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, dwie prowadzone przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz dwie prowadzone przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono:

Kryteria kontroli

- w Ministerstwie Edukacji Narodowej, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Centrum Edukacji Artystycznej w Warszawie, kuratoriach oświaty oraz dwóch szkołach rolniczych i dwóch szkołach artystycznych – na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności;
- w dwudziestu szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego – na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

Kontrolą objęto lata szkolne 2015/2016–2017/2018 (do czasu zakończenia kontroli NIK) oraz okres wcześniejszy, jeżeli miał wpływ na kontrolowaną działalność. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 18 września 2017 r. do 31 stycznia 2018 r.

Okres objęty kontrolą

W ramach kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Edukacji Narodowej, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto m.in. informacji z siedmiu jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wydatków na wypłatę gratyfikacji pieniężnej nauczycielom uhonorowanym tytułem profesora oświaty.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK wystąpienia pokontrolne skierowano do kierowników wszystkich jednostek kontrolowanych. We wszystkich wystąpieniach pokontrolnych ocenę kontrolowanej działalności przedstawiono w formie opisowej.

Pozostałe informacje

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zostały zgłoszone przez Lubuskiego Kuratora Oświaty i Ministra Edukacji Narodowej. Właściwy Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej oddalił w całości dwa zastrzeżenia zgło-

ZAŁĄCZNIKI

szzone przez Lubuskiego Kuratora Oświaty. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło w części dwa z ogółem pięciu zastrzeżeń zgłoszonych przez Ministra Edukacji Narodowej.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 54 wnioski, które dotyczyły:

- zapewnienia w szkołach właściwej organizacji staży na stopnie awansu zawodowego nauczycieli i doskonalenia zawodowego nauczycieli – 16 wniosków;
- właściwego prowadzenia spraw w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli przez organy prowadzące szkoły – 13 wniosków;
- zapewnienia prawidłowego przebiegu postępowania egzaminacyjnego i kwalifikacyjnego na stopnie awansu zawodowego nauczyciela mianowanego i dyplomowanego przez organy prowadzące szkoły i organy sprawujące nadzór pedagogiczny, powołujące właściwe do tego komisje egzaminacyjne i kwalifikacyjne – 24 wnioski;
- doprowadzenia przez Ministra Edukacji Narodowej listy ekspertów do spraw awansu zawodowego nauczycieli do zgodności z wymaganiami określonymi w § 5 pkt 3 i 4 rozporządzenia w sprawie listy ekspertów – jeden wniosek.

Z odpowiedzi kierowników kontrolowanych jednostek na wystąpienia pokontrolne wynika, że zrealizowano lub podjęto realizację wszystkich wniosków pokontrolnych.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Ministerstwo Edukacji Narodowej	Anna Zalewska	Opisowa	Departament Nauki Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
2.	Centrum Edukacji Artystycznej w Warszawie	Zdzisław Bujanowski	Opisowa	
3.	Ogólnokształcąca Szkoła Muzyczna I i II Stopnia im. H. Wieniawskiego w Łodzi	Małgorzata Ircha	Opisowa	
4.	Zespół Państwowych Szkół Muzycznych nr 4 im. K. Szymanowskiego w Warszawie	Hanna Sawicka	Opisowa	
5.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Krzysztof Jurgiel	Opisowa	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
6.	Zespół Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego w Bydgoszczy	Andrzej Wiosna	Opisowa	
7.	Zespół Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego im. J. Dziubińskiej w Gołdkowie	Ewa Leszczyńska	Opisowa	

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
8.	Kuratorium Oświaty w Gdańsku	Monika Kończyk	Opisowa	Delegatura NIK w Gdańsku
9.	Starostwo Powiatowe w Tczewie	Tadeusz Dzwonkowski	Opisowa	
10.	Urząd Miasta Sopotu	Jacek Karnowski	Opisowa	
11.	Zespół Szkół Budowlanych i Odzieżowych im. H. Sienkiewicza w Tczewie	Elżbieta Tamara Małecka	Opisowa	
12.	Zespół Szkół Handlowych w Sopocie	Jolanta Niewadzioł	Opisowa	
13.	Zespół Szkół Ogólnokształcących nr 8 w Gdańsku	Agnieszka Tomasik	Opisowa	
14.	Szkoła Podstawowa nr 12 w Gdańsku	Iwona Furmańczyk	Opisowa	
15.	Kuratorium Oświaty w Kielcach	Kazimierz Mądzik	Opisowa	Delegatura NIK w Kielcach
16.	Starostwo Powiatowe w Skarżysku-Kamiennej	Jerzy Żmijewski	Opisowa	
17.	Urząd Miejski w Sandomierzu	Marek Bronkowski	Opisowa	
18.	Zespół Placówek Resocjalizacyjno-Wychowawczych w Skarżysku-Kamiennej	p.o. Jacek Bieda	Opisowa	
19.	Szkoła Podstawowa nr 4 im. J. Iwaszkiewicza w Sandomierzu	Małgorzata Szuba	Opisowa	
20.	Zespół Szkół Elektrycznych w Kielcach	Władysław Zaucha	Opisowa	
21.	Zespół Szkół nr 1 w Opatowie	Magdalena Gdowska	Opisowa	
22.	Kuratorium Oświaty w Rzeszowie	Małgorzata Rauch	Opisowa	Delegatura NIK w Rzeszowie
23.	Starostwo Powiatowe w Jarosławiu	Tadeusz Chrzan	Opisowa	
24.	Urząd Miejski w Brzozowie	Józef Rzepka	Opisowa	
25.	Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Jarosławiu	Tomasz Pudlak	Opisowa	
26.	Szkoła Podstawowa nr 1 im. prof. W. Szafera w Brzozowie	Tomasz Żak	Opisowa	
27.	Zespół Szkół Gospodarczych im. Mikołaja Spytka Ligęzy w Rzeszowie	Irena Baran	Opisowa	
28.	Zespół Szkół Licealnych im. Bolesława Chrobrego w Leżajsku	Zbigniew Trębacz	Opisowa	

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
29.	Kuratorium Oświaty w Warszawie	Aurelia Michałowska	Opisowa	Delegatura NIK w Warszawie
30.	Starostwo Powiatowe w Ciechanowie	Sławomir Morawski	Opisowa	
31.	Urząd Miejski w Ożarowie Mazowieckim	Paweł Kanclerz	Opisowa	
32.	Zespół Szkół nr 2 im. A. Mickiewicza w Ciechanowie	Tomasz Gumulak	Opisowa	
33.	Szkoła Podstawowa nr 1 im. J. Kusocińskiego w Ożarowie Mazowieckim	Izabela Milde	Opisowa	
34.	Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 3 w Siedlcach	Krzysztof Grzegorczyk	Opisowa	
35.	Zespół Szkół Samochodowych w Radomiu	Anna Stańczyk	Opisowa	
36.	Kuratorium Oświaty w Gorzowie Wielkopolskim	Ewa Rawa	Opisowa	Delegatura NIK w Zielonej Górze
37.	Starostwo Powiatowe w Żaganiu	Henryk Janowicz	Opisowa	
38.	Urząd Miejski w Międzyrzeczu	Remigiusz Lorenz	Opisowa	
39.	Zespół Szkół Technicznych i Licealnych w Żaganiu	Zbigniew Stebelski	Opisowa	
40.	Szkoła Podstawowa w Kaławie	Wioletta Stadnik	Opisowa	
41.	Zespół Szkół Ogólnokształcących i Sportowych w Zielonej Górze	Beata Joksz-Skibińska	Opisowa	
42.	Zespół Szkół Technicznych i Ogólnokształcących w Gorzowie Wielkopolskim	Marlena Młynarczyk	Opisowa	

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Przepisy prawne dotyczące awansu zawodowego nauczycieli (rozdział 3a „Awans zawodowy nauczycieli” obejmujący art. 9a–9i) wprowadzono do ustawy Karta Nauczyciela od 6 kwietnia 2000 r. (na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz zmianie niektórych innych ustaw⁶¹). Podstawowym celem nowelizacji było wdrożenie nowej koncepcji statusu zawodowego nauczycieli, umożliwiającego im rzeczywisty awans w zawodzie⁶². W systemie przewidziano cztery stopnie statusu zawodowego nauczyciela: nauczyciel stażysta, nauczyciel kontraktowy, nauczyciel mianowany i nauczyciel dyplomowany. Uzyskanie kolejnego wyższego stopnia awansu (ponad stopień stażysty) związane z podwyżką wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela⁶³. Ponadto awans ten uruchamiał zmianę sposobu zatrudnienia nauczyciela. Dla nauczyciela stażysty przewidziano zatrudnienie w szkole/placówce na podstawie umowy o pracę na czas określony jednego roku szkolnego, uzyskanie stopnia nauczyciela kontraktowego powiązane z obowiązkiem zatrudnienia nauczyciela na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, a uzyskanie stopnia nauczyciela mianowanego i dyplomowanego z zatrudnieniem na podstawie mianowania.

Z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej Kartę Nauczyciela z 2000 r. nauczyciele posiadający wymagane kwalifikacje i zatrudnieni dotychczas na podstawie mianowania z mocy prawa (na podstawie art. 7 ust. 1 i 3 tej ustawy) uzyskali stopień awansu nauczyciela mianowanego, a nauczyciele posiadający wymagane kwalifikacje i zatrudnieni dotychczas na podstawie umowy o pracę – stopień awansu nauczyciela kontraktowego.

Z badań Magdaleny Szumiec⁶⁴ przeprowadzonych w latach 2012–2013 na próbie nauczycieli, dyrektorów szkół, ekspertów z listy prowadzonej przez Ministra Edukacji Narodowej wynika umiarkowany stopień spełnienia założeń wprowadzonego od 2000 r. systemu awansu zawodowego nauczycieli. W skali sześciopunktowej średnia arytmetyczna stopnia spełnienia tych założeń została oceniona przez nauczycieli na 2,91 pkt, dyrektorów – 3,14 pkt i ekspertów – 2,94 pkt. Badani najwyżej ocenili spełnienie założeń odnośnie poprawy sytuacji finansowej nauczycieli (odpowiednio: 3,7 pkt, 3,8 pkt i 4 pkt), a najniżej eliminowanie z zawodu osób, które nie sprawdzają się w pracy na stanowisku nauczyciela (odpowiednio: 1,1 pkt, 1,6 pkt i 1 pkt).

System awansu
zawodowego
nauczycieli
funkcjonuje
od 6 kwietnia 2000 r.

⁶¹ Dz. U. Nr 19, poz. 239.

⁶² W uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej Kartę Nauczyciela z 2000 r. podano m.in., że: „Projekt nowelizacji ustawy jest integralnie związany z wprowadzaną reformą systemu oświaty. Podstawowym celem nowelizacji ustawy jest wdrożenie koncepcji awansu zawodowego nauczyciela umożliwiającemu mu rzeczywisty awans zawodowy i płacowy. Dokonanie reformy statusu zawodowego i płacowego ma więc zasadnicze znaczenie dla skuteczności i jakości reformy oświaty”.

⁶³ Przed tą zmianą wynagrodzenie zasadnicze nauczyciela, zależne jedynie od poziomu jego wykształcenia i stażu pracy, wzrastało sukcesywnie co dwa lata o niewielką kwotę bez względu na osiągnięcia zawodowe. Maksymalne wynagrodzenie zasadnicze nauczyciel uzyskiwał po 30 latach pracy. Nauczyciel mógł także uzyskać dwa stopnie specjalizacji zawodowej, skutkujące dodatkiem do wynagrodzenia.

⁶⁴ Magdalena Szumiec, op. cit., str. 118–120, 219–223. Skala przyjęta w badaniu spełniania założeń systemu awansu zawodowego oznaczała: 0 – wcale, 1 – bardzo mało, 2 – mało, 3 – umiarkowany, 4 – dużo, 5 – bardzo dużo.

Nauczyciel uzyskuje awansu po odbyciu stażu i uzyskaniu akceptacji właściwej komisji egzaminacyjnej lub klasyfikacyjnej.

Warunkiem nadania nauczycielowi kolejnego stopnia awansu zawodowego jest spełnienie wymagań kwalifikacyjnych (posiadanie wyższego wykształcenia z odpowiednim przygotowaniem pedagogicznym lub ukończony zakład kształcenia nauczycieli i podjęcie pracy na stanowisku, do którego są to wystarczające kwalifikacje), odbycie stażu zakończonego pozytywną oceną dorobku zawodowego oraz uzyskanie akceptacji komisji kwalifikacyjnej po przeprowadzonej rozmowie (w przypadku nauczyciela stażysty), zdanie egzaminu przed komisją egzaminacyjną (w przypadku nauczyciela kontraktowego), uzyskanie akceptacji komisji kwalifikacyjnej po dokonaniu analizy dorobku zawodowego nauczyciela i przeprowadzonej rozmowie (art. 9b ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela).

Właściwym organem w sprawie nadania kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela jest: dyrektor szkoły (nauczycielowi stażyście stopień nauczyciela kontraktowego), organ prowadzący szkołę (nauczycielowi kontraktowemu stopień nauczyciela mianowanego), organ sprawujący nadzór pedagogiczny (nauczycielowi mianowanemu stopień nauczyciela dyplomowanego)⁶⁵.

Staż trwa dziewięć miesięcy (ubieganie się o awans na stopień nauczyciela kontraktowego) lub dwa lata i dziewięć miesięcy (awans na stopień nauczyciela mianowanego i dyplomowanego). Nauczyciel kontraktowy lub mianowany posiadający co najmniej stopień naukowy doktora, może ubiegać się o uzyskanie kolejnego stopnia awansu zawodowego po odbyciu stażu trwającego rok i dziewięć miesięcy (art. 9c ust. 1 i 2 ustawy Karta Nauczyciela).

W sytuacji nieobecności nauczyciela w pracy z powodu czasowej niezdolności do pracy wskutek choroby, zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy lub urlopu innego niż urlop wypoczynkowy i urlop macierzyński, na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopu rodzicielskiego lub urlopu ojcowskiego, trwającej nieprzerwanie dłużej niż miesiąc, staż ulega przedłużeniu o czas trwania tej nieobecności. W przypadku nieobecności dłuższej niż rok nauczyciel jest obowiązany do ponownego odbycia stażu w pełnym wymiarze. W przypadku nieobecności nauczyciela w pracy z powodu urlopu macierzyńskiego, na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopu rodzicielskiego lub urlopu ojcowskiego staż ulega przedłużeniu o czas trwania tej nieobecności. W przypadku gdy łączny czas nieprzerwanej nieobecności w pracy z przyczyn, o których mowa w zdaniu pierwszym oraz w ust. 5, jest dłuższy niż rok i sześć miesięcy, nauczyciel jest obowiązany do ponownego odbycia stażu w pełnym wymiarze (art. 9d ust. 5 i 5a ustawy Karta Nauczyciela).

W dniu 26 stycznia 2017 r. wszedł w życie art. 228 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe⁶⁶, zgodnie z którym ograniczenie zatrudnienia nauczycielowi gimnazjum do wymiaru

⁶⁵ Datą uzyskania stopnia awansu jest data, w której decyzja administracyjna w sprawie nadania stopnia stała się ostateczna (art. 9b ust. 4 ustawy Karta Nauczyciela).

⁶⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm.

niższego niż ½ obowiązkowego wymiaru zajęć nie powoduje przerwania stażu na kolejny stopień awansu zawodowego, rozpoczętego przed dniem ograniczenia zatrudnienia. Ponadto nauczyciel dotychczasowego gimnazjum, który w okresie trwania stażu na kolejny stopień awansu zawodowego zmienił miejsce zatrudnienia, może kontynuować staż na kolejny stopień awansu zawodowego, jeżeli podjął zatrudnienie w szkole, bez względu na wymiar zatrudnienia, nie później niż 12 miesięcy po ustaniu poprzedniego stosunku pracy i za okres dotychczas odbytego stażu otrzymał pozytywną ocenę dorobku zawodowego – powyższe ma zastosowanie również do nauczycieli dotychczasowych gimnazjów, którzy rozpoczęli lub kontynuują staż w szkołach, w których są prowadzone klasy dotychczasowego gimnazjum.

Środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli pochodzą od organów prowadzących szkoły, którzy w swoich budżetach wyodrębniają środki na ten cel w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli⁶⁷. Środki te mogą być również przeznaczone, w wysokości nie większej niż 20%, na dofinansowanie kosztów obniżenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych, opiekuńczych nauczycielom dyplomowanym, którym powierzono zadania doradcy metodycznego. Środki te nie obejmują finansowania publicznych placówek doskonalenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 70a ust. 1, 1a i 2 ustawy Karta Nauczyciela).

Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli na każdy rok szkolny dyrektor szkoły lub placówki określa potrzeby w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli szkoły lub placówki, uwzględniając: wyniki ewaluacji wewnętrznej i zewnętrznej oraz wynikające z nich wnioski, wyniki odpowiednio sprawdzianu, egzaminu gimnazjalnego, egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie oraz egzaminu maturalnego, zadania związane z realizacją podstawy programowej, wymagania wobec szkół i placówek, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 21a ust. 3 ustawy o systemie oświaty, wnioski nauczycieli o dofinansowanie form doskonalenia zawodowego, o których mowa w § 2 ust. 2.

W raporcie Ministerstwa Finansów z przeprowadzonego przeglądu wydatków publicznych w obszarze mechanizmów motywowania oraz systemu awansu zawodowego nauczycieli stwierdzono m.in., że nie można ocenić efektywności wydatków wynikających z awansu zawodowego nauczycieli z powodu braku dostępnych danych o jakości pracy nauczycieli. Zauważono,

Organy prowadzące zobowiązane są do wyodrębnienia środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli

Brak jest narzędzi do oceny jakości pracy nauczyciela

⁶⁷ Stosownie do art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1877, ze zm.) oraz art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz. U. poz. 2199, ze zm.), środki, o których mowa w art. 70a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, przeznaczone na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, wyodrębnia się w budżetach organów prowadzących szkoły w wysokości do 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, jednak nie mniej niż 0,5% tych środków. Powyższego ograniczenia nie ma w ustawie z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. poz. 1984, ze zm.).

że brak jest danych mogących potwierdzić tezę, iż nauczyciele z wyższym stopniem awansu zawodowego osiągają lepsze rezultaty pracy pedagogicznej, niż nauczyciele z niższym stopniem (lub inaczej, że praca nauczycieli dyplomowanych cechuje się, co do zasady, wyższą jakością niż praca nauczycieli mianowanych, tych zaś wyższą niż nauczycieli kontraktowych tylko z tego powodu, że uzyskali wyższy stopień awansu zawodowego)⁶⁸.

W dokumencie pt. „Ocena nauczycieli: aktualne praktyki w krajach OECD oraz przegląd literatury. Dokument roboczy dla oświaty OECD nr 23 Marlene Isore”⁶⁹ stwierdzono m.in., że najczęstszym źródłem dowodów używanych w krajach OECD do ewaluacji nauczycieli jest obserwacja prowadzenia lekcji. W krajach OECD osiągnięcia w nauce są rzadko używane w metodach mierzenia pracy nauczyciela, albo dlatego, że ustandaryzowane testy, pozwalające na wiarogodne porównanie, nie są regularnie przeprowadzane wśród uczniów, lub też dlatego, że spotyka się to z silnym sprzeciwem wśród nauczycieli i badaczy, którzy oceniają to narzędzie jako wadliwe, nieefektywne i niesprawiedliwe. W przypadku Stanu Nowy Jork w USA w 2008 r. ustawowo zakazano wykorzystywania wyników testów kontrolnych dla uczniów przy ewaluacji nauczycieli.

⁶⁸ Raport pt. „Przegląd wydatków publicznych: Mechanizmy motywowania oraz system awansu zawodowego nauczycieli”, Ministerstwo Finansów, Warszawa, październik 2017 r., str. 31, 58 (www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=264f49ab-1244-48e4-808c-866e7abe7bc0&groupId=764034).

⁶⁹ Tytuł oryginalny: „Teacher Evaluation: Current Practices in OECD Countries and a Literature Review. OECD Education Working Paper No. 23 By Marlene Isore”. Dokument przetłumaczony został na język polski w ramach realizacji przez Ministerstwo Edukacji Narodowej projektu pn. „Program wzmocnienia efektywności systemu nadzoru pedagogicznego i oceny jakości pracy szkoły etap II” – tezy nr 40, 43, 60–65, 83–86 (www.npseo.pl/data/documents/1/40/40.pdf).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. poz. 2203).
2. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 996, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530).
5. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2018 r. poz. 1457).
6. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967).
7. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli szkół artystycznych, placówek kształcenia artystycznego i placówek doskonalenia nauczycieli (Dz. U. poz. 784).
8. 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 zatrudniać nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1264) – uchylone z dniem 1 września 2017 r.
9. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli (Dz. U. poz. 393).
10. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie ramowego programu szkolenia kandydatów na ekspertów wchodzących w skład komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych dla nauczycieli ubiegających się o awans na stopień zawodowy, sposobu prowadzenia listy ekspertów oraz trybu wpisywania i skreślania ekspertów z listy (Dz. U. poz. 354).
11. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 września 2008 r. w sprawie Kapituły do Spraw Profesorów Oświaty (Dz. U. Nr 163, poz. 1017).
12. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków (Dz. U. Nr 46, poz. 430, ze zm.).

6.4. 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. Przewodniczący Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Przewodniczący Komisji Nauki, Edukacji i Sportu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
13. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ

Warszawa, 14 września 2018 r.

BK-WKI.0911.5.2017.FS

Pan Krzysztof Kwiatkowski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, przedstawiam stanowisko do informacji o wynikach kontroli pn. *System awansu zawodowego nauczycieli*.

Minister Edukacji Narodowej nie może zgodzić się z oceną NIK, że prawidłowy dobór ekspertów przez organy powołujące komisje był utrudniony ze względu na niewłaściwe prowadzenie przez Ministra listy ekspertów. Nieprawdziwe jest również ocenne i niejasne sformułowanie, dotyczące jakoby braku dostępu tychże organów do informacji o obecnie zajmowanym stanowisku przez eksperta.

Wielokrotnie wskazywane w dotychczasowej wymianie argumentów informacje dotyczące listy ekspertów regulowane są przepisami ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela¹ oraz rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie ramowego programu szkolenia kandydatów na ekspertów wchodzących w skład komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych dla nauczycieli ubiegających się o awans na stopień zawodowy, sposobu prowadzenia listy ekspertów oraz trybu wpisywania i skreślenia ekspertów z listy². Zgodnie z ówczesnym brzmieniem przepisów, a w szczególności § 10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli³, organ powołujący komisję kwalifikacyjną lub komisję egzaminacyjną dla nauczyciela ubiegającego się o stopień awansu zawodowego, ustalając skład komisji, zapewnia w niej udział ekspertów posiadających kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w szkole tego samego typu i rodzaju co szkoła, w której nauczyciel jest zatrudniony, z których co najmniej jeden naucza tego samego przedmiotu lub prowadzi ten sam rodzaj zajęć co nauczyciel, z zastrzeżeniem ust. 2-4. Natomiast obowiązkiem prawnym ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania jest prowadzenie listy ekspertów, która udostępniana jest za pomocą Systemu Informacji Oświatowej w postaci elektronicznej bazy danych organom

¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 967

² Dz. U. z 2013 r., poz. 354

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 393

posiadającym ustawową kompetencję do powoływania komisji. Jednocześnie mając na uwadze przekazaną Informację NIK oraz kontekst zagadnienia dotyczący zapisu rozporządzenia: „stanowiska obecne i zajmowane w ostatnich 5-ciu latach” pragnę przypomnieć, że kwestia ta była wielokrotnie wyjaśniana w korespondencji z kontrolerami NIK podczas prowadzonej kontroli. Prezentowana wówczas wykładnia słowa „stanowiska” wskazuje na możliwość wspólnego zapisu „stanowisk”, zarówno zajmowanych w ostatnich 5-ciu latach jak i obecnie. Taka wykładnia realizuje wymagania zawarte w § 5 rozporządzenia w sprawie ramowego programu szkolenia kandydatów na ekspertów.

Niemniej jednak należy jeszcze raz stanowczo podkreślić, że lista ekspertów prezentowana w postaci elektronicznej bazy danych nie stanowi źródła prawa czy też podstawy prawnej, w oparciu o którą organy te mogą powoływać odpowiednie komisje, a jedynie funkcję informacyjną i pomocniczą, która ma umożliwić przede wszystkim kontakt z danym nauczycielem będącym ekspertem oraz przybliżyć jego kompetencje zawodowe. Publikowane dane służą zatem organowi powołującemu komisje kwalifikacyjne i egzaminacyjne dla nauczycieli ubiegających się o nadanie stopnia awansu zawodowego do doprecyzowania wszelkich wątpliwości, o ile takie się nasuwają oraz bezpośredniego kontaktu z wybranymi osobami w celu weryfikacji i potwierdzenia danych zawartych na liście - jest to bowiem obszar, który nieustannie podlega zmianom, a obowiązek ich aktualizacji spoczywa bezpośrednio na ekspercie. Co więcej, w ocenie Ministra tylko takie działanie organu można uznać za prawidłowe, które zmierza do racjonalnego wyjaśnienia wszelkich kwestii związanych ze statusem danego eksperta, a dopiero w późniejszym etapie przygotowanie odpowiednich aktów prawnych. W innym wypadku odbiega to od ogólnej idei i celu ustawodawcy, a w efekcie uniemożliwia co do zasady powołanie komisji zgodnie z obowiązującymi przepisami. Z powyższych względów, przypisywanie odpowiedzialności za wadliwość postępowań egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych na szczeblu organu prowadzącego czy też sprawującego nadzór pedagogiczny - ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania należy ocenić jako niewłaściwe.

Odnosząc się natomiast do kwestii końcowych wniosków Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie wprowadzenia obowiązku zapewnienia przez organ powołujący komisje egzaminacyjne i kwalifikacyjne dla nauczycieli ubiegających się o awans zawodowy protokolanta spoza składu komisji, odpowiedzialnego za prawidłowe sporządzenie protokołu z przebiegu pracy komisji, pragnę przypomnieć o treści § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli⁴, który tą kwestię już reguluje i zgodnie z którym organ, który powołał komisję egzaminacyjną lub komisję kwalifikacyjną, zapewnia jej obsługę administracyjno-biurową oraz pokrywa wydatki związane z jej działalnością. W ramach tak sformułowanych

⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 1574

kompetencji i posiadanych środków może rozważyć udział dodatkowej osoby podczas posiedzenia komisji.

Nawiązując do wniosku kierowanego do Ministra Edukacji Narodowej w zakresie rozważenia wprowadzenia mechanizmu wpływającego na zwiększenie aktywności nauczycieli po uzyskaniu awansu zawodowego, pragnę poinformować, że takie rozwiązania zostały wprowadzone ustawą z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych⁵, w ramach której dokonano również zmiany ustawy – Karta Nauczyciela. Od 1 września 2018 r. weszły w życie m.in. przepisy dokonujące zmiany w zakresie awansu zawodowego nauczycieli oraz wprowadzające nową formułę oceny pracy nauczycieli. Nastąpiło powiązanie ścieżki awansu zawodowego z oceną pracy nauczycieli oraz uzależnienie jej długości od jakości pracy nauczyciela. Zmiana ta umożliwi premiowanie nauczycieli wyróżniających się jakością pracy. Ponadto wprowadzony został nowy dodatek do wynagrodzenia dla nauczycieli dyplomowanych legitymujących się najwyższą oceną pracy. W ten sposób stworzono perspektywę awansu finansowego nauczycielom, którzy uzyskali najwyższy stopień awansu zawodowego. Nowy dodatek będzie stanowił uzupełnienie obecnego systemu awansu zawodowego w powiązaniu z systemem wynagradzania.

Odnosząc się do oceny nowych rozwiązań w zakresie awansu zawodowego wprowadzonych ustawą o finansowaniu zadań oświatowych, w kontekście realizacji zmian wnioskowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli w informacji o wynikach kontroli pn. „Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela”, pragnę poinformować, że regulacje dotyczące dodatku funkcyjnego przyznanego opiekunowi stażu będą przedmiotem prac w ramach analizy możliwych kierunków zmian systemu wynagradzania nauczycieli. Natomiast zadania opiekuna stażu doprecyzowane zostały w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli⁶.

Nie można natomiast zgodzić się z oceną, że zmiany w formule postępowania na stopień nauczyciela kontraktowego nie wprowadzają w systemie awansu zawodowego mechanizmów weryfikujących przydatność do zawodu nauczyciela. Po zmianie przepisów, od 1 września 2018 r. mechanizmy awansu zawodowego powinny być rozpatrywane w połączeniu z nowymi zasadami oceny pracy nauczycieli. Ocena pracy nauczyciela będzie dokonywana obligatoryjnie po zakończeniu stażu na każdy kolejny stopień awansu zawodowego oraz co 3 lata pracy w szkole od dnia uzyskania stopnia nauczyciela kontraktowego, mianowanego i dyplomowanego, jeżeli nauczyciel, w zależności od posiadanego stopnia, nie rozpocznie stażu na kolejny stopień lub zakończy ścieżkę awansu. Zastąpienie oceny dorobku zawodowego oceną pracy pozwoli na szerszy ogląd pracy nauczycieli.

⁵ Dz. U. poz. 2203

⁶ Dz. U. poz. 1574

Nowe rozporządzenie dotyczące oceny pracy różnicuje poziom wymagań w zależności od stopnia awansu, bowiem nauczyciel posiadający określony stopień awansu zawodowego legitymuje się de facto certyfikatem świadczącym o poziomie jego umiejętności i możliwości. W przypadku oceny pracy nauczyciela stażysty, kryteria oceny określone w rozporządzeniu odnoszą się do podstawowych wymagań i obowiązków określonych w ustawach. Powyższe rozwiązania pozwalają na weryfikację przez komisję egzaminacyjną pracy nauczyciela nie tylko poprzez ocenę spełnienia wymagań na stopień nauczyciela kontraktowego ale także przez spełnienie przez nauczyciela kryteriów oceny codziennej pracy na co najmniej dobrym poziomie.

Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym w syntezie Informacji o wynikach kontroli, że Minister Edukacji Narodowej nierzetelnie opiniował wnioski jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jst) o przyznanie środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na 2015 r. i 2016 r. na pokrycie wydatków dotyczących wypłaty gratyfikacji pieniężnej nauczycielom uhonorowanym tytułem profesora oświaty poprzez zaakceptowanie zróżnicowanego ich wyliczania - jako kwota 6-miesięcznego ostatnio pobieranego wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela liczona z powiększeniem o pochodne z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy lub bez tych pochodnych.

Podział rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej w latach 2015-2016 odbywał się na podstawie wniosków jst, które samodzielnie określały wysokość kwoty wnioskowanej. Kwot wnioskowanych przez jst i ostatecznie uruchomionych przez Ministerstwo Finansów z rezerwy, w wysokości odpowiadającej pełnym kwotom wnioskowanym przez samorządy, nie można wprost utożsamiać z realizacją wypłaty gratyfikacji w poszczególnych jst. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają m.in. samodzielność finansową i same decydują, czy ubiegają się o dofinansowanie pełnych kosztów danego zadania, czy też tylko części – w sytuacji gdy w budżecie samorządu mogą być przeznaczone pewne środki na realizację zadania. Samorządy mogą też w ogóle nie składać wniosków o zwiększenie subwencji oświatowej z rezerwy.

Przed wszystkim samorządy nie miały obowiązku wyszczególniać poszczególnych składników kalkulacyjnych ponoszonych kosztów w związku z obowiązkiem wypłaty jednorazowych gratyfikacji dla nauczycieli, którym przyznano honorowy tytuł profesora oświaty. Trzeba także pamiętać, że sama kwota gratyfikacji zależała od wymiaru zatrudnienia nauczyciela dyplomowanego. W przypadku zatrudnienia w niższym wymiarze niż pełny etat, należna kwota gratyfikacji ulegała proporcjonalnemu zmniejszeniu. Dodatkowo, warto zauważyć, że kwota wynagrodzenia zasadniczego mogła być wyższa od jego minimalnej wysokości, a tym samym kwota ta mogła przyjmować różne wysokości w poszczególnych samorządach, ponieważ samorządy mają prawo do jej zwiększania.

Należy też zwrócić uwagę, że te nieliczne przypadki, w których jst podały kwotę pochodnych w kwocie wnioskowanej, nie są wystarczającym uzasadnieniem

do uznania całego procesu opiniowania wniosków za nierzetelny. Przykładowo w 2016 r. zawarta we wnioskach jest kwota pochodnych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy to zaledwie 3% całej kwoty wypłaconej z 0,4% rezerwy na gratyfikacje. Minister Edukacji Narodowej dołożył wszelkich starań aby wnioski zostały zweryfikowane i przeszły cały proces opiniowania oraz zostały przesłane terminowo do realizacji do Ministra Finansów. Proces opiniowania wniosków był realizowany rzetelnie i zgodnie z przepisami, wnioski samorządów potraktowano jednolicie. Natomiast na niejedynolitą interpretację przez jest przepisów prawa pracy w kontekście prawa ubezpieczeń społecznych Minister Edukacji Narodowej nie miał wpływu.

Minister Edukacji Narodowej podtrzymuje stanowisko, że w omawianym okresie gratyfikacja pieniężna, związana z uzyskaniem tytułu honorowego profesora oświaty, stanowiła przychód związany ze stosunkiem pracy i jako taki podlegała oskładkowaniu.

W art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy - Karta Nauczyciela, wśród składników wynagrodzenia nauczyciela wymienia się „nagrody i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy”. Warto zauważyć, że ustawodawca w przepisie tym, z wynagrodzenia wyłączył, poprzez zastosowanie wyliczenia enumeratywnego, następujące rodzaje świadczeń:

- świadczenia z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych;
- dodatki socjalne określone w art. 54 Karty Nauczyciela.

Takiego wyłączenie nie zastosowano w odniesieniu do jednorazowej gratyfikacji, o której mowa w art. 31 Karty Nauczyciela.

Ponadto nieprzypadkowo sam art. 31 ww. ustawy został zawarty w rozdziale 5 „Warunki pracy i wynagrodzenie.” (a nie w innym rozdziale, np. w rozdziale 3a „Awans zawodowy nauczycieli.”). Wynikało to z faktu, że omawiane świadczenie pieniężne wiąże się bezpośrednio ze stosunkiem pracy i jest składnikiem wynagrodzenia. Identycznie kwestię omawianych gratyfikacji interpretuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych oddział w Nowym Sączu (220000/2016-UBS-561-W z 19 października 2016 r.) oraz Izba Skarbowa w Warszawie (IPPB4/415-142/09-2/MO z 12 maja 2009 r.). Obie te instytucje podkreślają ścisły związek przyczynowo skutkowy pomiędzy stosunkiem pracy nauczyciela z pracodawcą oraz wypłaconą gratyfikacją. Dodatkowo warto zauważyć, że omawiana gratyfikacja pieniężna nie jest wymieniona w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe⁷ jako zwolniona z podstawy wymiaru składek.

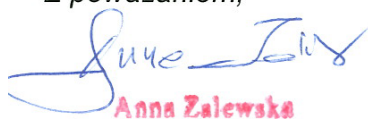
Biorąc powyższe pod uwagę, Minister Edukacji Narodowej podtrzymuje stanowisko, że wskazanie w art. 31 Karty Nauczyciela, w brzmieniu obowiązującym do końca 2016 r., organu prowadzącego jako podmiotu wypłacającego nauczycielowi gratyfikację, nie może być traktowane jako

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1949

przesłanka umożliwiająca uznanie, że wspomniana gratyfikacja powinna być traktowana jako przychód z innych źródeł. Interpretacja art. 31 Karty Nauczyciela nie może ograniczać się do wykładni językowej. Celem przepisu art. 31 Karty Nauczyciela było przede wszystkim wskazanie podmiotu, który w swoim budżecie zabezpieczy środki niezbędne na wypłatę omawianej gratyfikacji. Organ prowadzący (jednostka samorządu terytorialnego) mógł zatem wypłacać gratyfikację samodzielnie lub ewentualnie zlecić jej wypłatę jednostce oświatowej (szkole, placówce), będącej samorządową jednostką budżetową, której plan finansowy jest elementem budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto, nie sposób również zgodzić się z Najwyższą Izbą Kontroli jakoby instytucja tytułu honorowego profesora oświaty nie stanowiła mechanizmu oddziaływania na jakość pracy szkół, a już w szczególności ze względu na małe szanse uzyskania takiego tytułu. Pozwolę sobie przypomnieć, że szanse uzyskania tytułu są jednakowe dla wszystkich nauczycieli i wynikają wprost z zapisów ustawowych. Należy przy tym podkreślić, że tytuł honorowy profesor oświaty jest tytułem przyznawanym najlepszym z najlepszych polskich nauczycieli i nie należy go traktować ani utożsamiać z kolejnym etapem awansu zawodowego nauczyciela.

Z poważaniem,



Anna Zalewska

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KNO.430.005.2018

Warszawa, dnia 2 października 2018 r.

Opinia
do stanowiska Ministra Edukacji Narodowej
w sprawie Informacji o wynikach kontroli pn.
System awansu zawodowego nauczycieli

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Edukacji Narodowej zawartego w piśmie z dnia 14 września 2018 r. (BK-WI.0911.5.2017.FS).

Najwyższa Izba Kontroli składa Ministrowi Edukacji Narodowej podziękowania za przedstawienie stanowiska i zawartą w nim informację dotyczącą podjętych działań w odpowiedzi na wnioski NIK. W szczególności Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości wprowadzenie od 1 września 2018 r. rozwiązań mających wpływ na zwiększenie aktywności nauczycieli po uzyskaniu awansu zawodowego nauczycieli, jednakże ich skuteczność będzie można ocenić po upływie pewnego czasu. Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje również z uwagą informację, że dodatek funkcyjny dla opiekuna stażu będzie przedmiotem analizy i prac w zakresie zmiany systemu wynagradzania nauczycieli. Najwyższa Izba Kontroli wyraża jednocześnie nadzieję, że nastąpi to w możliwie krótkim terminie.

Jednocześnie NIK podtrzymuje wnioski o wprowadzenie do przepisów wykonawczych w zakresie awansu zawodowego nauczycieli protokolaanta spoza składu komisji egzaminacyjnej i kwalifikacyjnej. Pomimo wydania w lipcu 2018 r. nowego rozporządzenia w ww. zakresie, zapis o zapewnieniu obsługi administracyjno-biurowej przez organ powołujący komisję pozostał niezmieniony, co w ocenie NIK nie zapewnia udziału w pracach komisji protokolaanta spoza jego składu. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje również wniosek o wyodrębnieniu na liście ekspertów obecnie zajmowanego przez nich stanowiska. Argumenty podnoszone przez Ministra Edukacji Narodowej w stanowisku do Informacji w powyższym zakresie były już bowiem przedmiotem rozstrzygnięcia przez Kolegium NIK i zostały one oddalone.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli instytucja tytułu honorowego profesora oświaty nie stanowi mechanizmu oddziaływania na jakość pracy szkoły. Corocznie tylko 20 nauczycieli otrzymuje ten tytuł, tj. około 0,01% nauczycieli mogących potencjalnie aspirować do tego tytułu. Należy zauważyć, że posiadanie przez nauczyciela tytułu profesora oświaty jest nobilitujące nie tylko dla tej osoby, ale również szkoły w której ten nauczyciel pracuje.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wniosek sformułowany po kontroli *Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela* o konieczności ustalenia dodatkowych wymagań, jakie powinien spełniać nauczyciel, któremu dyrektor powierza funkcję opiekuna nauczyciela stażysty. Określenie wyznaczonemu już opiekunowi stażu w rozporządzeniu dotyczącym awansu zawodowego nauczycieli jego zadań, nie jest realizacją powyższego wniosku. Natomiast z uwagą NIK przyjmuje informację o wprowadzeniu obowiązkowej oceny pracy nauczyciela zamiast oceny dorobku zawodowego. Działanie to powinno pozwolić na weryfikację przydatności nauczyciela do wykonywania zawodu.

Najwyższa Izba Kontroli wyraża jednocześnie nadzieję, że podjęte przez Ministra Edukacji Narodowej zmiany w systemie awansu zawodowego nauczycieli przyczynią się do zwiększenia ich zaangażowania w pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkoły.