



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-11-01/2013

P/13/066

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/066 – „Efekty kształcenia w szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Emil Wojak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86182 z dnia 17 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Kuratorium Oświaty w Bydgoszczy (zwane dalej „Kuratorium”), ul. Konarskiego 1-3, 85-066 Bydgoszcz.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od dnia 1 sierpnia 2011 r. Kujawsko-Pomorskim Kuratorem Oświaty (zwana dalej „Kuratorem”) jest Anna Łukaszewska, pełniąca obowiązki Kuratora w okresie od 27 kwietnia 2011 r. do 31 lipca 2011 r., a w okresie od 31 marca 2008 r. do 26 kwietnia 2011 r. Kuratorem była Iwona Waszkiewicz. (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ zapewnienie w latach szkolnych 2010/2011 – 2012/2013 skutecznego i efektywnego nadzoru pedagogicznego nad szkołami niepublicznymi o uprawnieniach szkół publicznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła:

- posiadanie przez wizytatorów przeprowadzających ewaluacje w szkołach wymaganych kwalifikacji,
- opracowywanie i podawanie do publicznej wiadomości w obligatoryjnym terminie planów nadzoru pedagogicznego,
- realizację kierunków nadzoru pedagogicznego określonych przez Ministra Edukacji Narodowej.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niezapewnieniu obsady kadrowej na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych odpowiedniej do wymogu wynikającego z § 6 ust 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 grudnia 1998 r. w sprawie organizacji kuratoriów oświaty oraz zasad tworzenia ich delegatur², zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie organizacji kuratoriów”, w brzmieniu obowiązującym do 7 marca 2013 r.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. Nr 164, poz. 1169 ze zm.

- nieterminowym wywiązaniu się z obowiązku sprawdzenia w 27 szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych (na 99 rozpoczynających działalność) spełnienia przez nie warunków określonych w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³, zwanej dalej „u. s. o”, co stanowiło naruszenie art. 85 ust. 2 ww. ustawy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja kuratorium oświaty w zakresie zapewnianie nadzoru pedagogicznego nad szkołami niepublicznymi o uprawnieniach szkół publicznych.

Opis stanu faktycznego

- 1.1. Szczegółową organizację oraz tryb pracy Kuratorium określono w Regulaminie Kuratorium Oświaty w Bydgoszczy, zwanym dalej „Regulaminem” obowiązującym od dnia 1 stycznia 2010 r., zatwierdzonym przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego 18 grudnia 2009 r.⁴

Regulamin określał strukturę i zadania komórek organizacyjnych Kuratorium, wykaz nadzorowanych szkół i placówek, tj. wszystkie elementy wymagane przepisami § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie organizacji kuratoriów. Wykaz nadzorowanych szkół i placówek podlegał corocznej aktualizacji. Zgodnie z Regulaminem, za realizację zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru pedagogicznego nad szkołami w formie ewaluacji, kontroli i wspomagania odpowiadał Wydział Ewaluacji i Kontroli, Wydział Strategii i Rozwoju oraz Delegatury w Toruniu i we Włocławku.

(dowód: akta kontroli, str.7-24)

Nadzorowi pedagogicznemu Kuratora w roku szkolnym 2010/2011 podlegało 3.296 szkół i placówek, w tym 421 szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych (12,77%), z czego 35,39%, tj. 149 stanowiły szkoły niepubliczne dla dzieci i młodzieży oraz 272 niepubliczne szkoły dla dorosłych. W roku szkolnym 2011/2012 nadzorowi podlegało 3.347 szkół i placówek (wzrost o 1,55% w stosunku do poprzedniego roku szkolnego), w tym 441 szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych (wzrost o 4,75%), z czego 158 stanowiły szkoły niepubliczne dla dzieci i młodzieży (wzrost o 6,04%) oraz 283 niepubliczne szkoły dla dorosłych (wzrost o 4,04%). W roku szkolnym 2012/2013 Kurator nadzorował 3.440 szkół i placówek, tj. o 2,78% więcej niż w poprzednim roku szkolnym, w tym 470 szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych (wzrost o 6,58%), z czego 197 stanowiły szkoły niepubliczne dla dzieci i młodzieży (wzrost o 24,68%) oraz 273 niepubliczne szkoły dla dorosłych (zmniejszenie o 3,54%).

(dowód: akta kontroli, str.25, 231-236)

- 1.2. W latach szkolnych 2010/2011, 2011/2012 oraz 2012/2013 w Kuratorium zatrudnionych było odpowiednio 104, 100 i 102 pracowników, z tego na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych odpowiednio: 61, 60 i 62 pracowników. Na jednego pracownika Kuratorium zatrudnionego na stanowisku wymagającym kwalifikacji pedagogicznych przypadało w badanym okresie odpowiednio 54, 56 i 55 szkół i placówek, w tym szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych dla dzieci i młodzieży odpowiednio 2,4; 2,6 i 3,1.

(dowód: akta kontroli, str. 25-26)

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

⁴ Ze zmianami z dnia 10 grudnia 2010 r., 1.grudnia 2011 r. i 28 czerwca 2013 r.

- 1.3. W objętym kontrolą okresie liczba pracowników przeprowadzających ewaluację zwiększyła się z 14 osób w 2010/2011 do 37 osób w 2011/2012 oraz do 45 osób w 2012/2013 r. Liczba osób przeprowadzających kontrolę uległa zmniejszeniu z 23 do 5 osób, podobnie liczba pracowników wyznaczonych do wspomagania szkół z 9 do 4 osób. W badanym okresie przeprowadzono w szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych 6 ewaluacji, w tym dwie ewaluacje całościowe i cztery problemowe. Szkoły, w których miała zostać przeprowadzona ewaluacja, przydzielane były pracownikom Kuratorium w sposób losowy, z zachowaniem wymogów § 2 ust. 2a pkt 3 rozporządzenia w sprawie organizacji kuratoriów.
(dowód: akta kontroli, str.25-31)

- 1.4. Na podstawie badania losowo wybranej próby dziesięciu wizytatorów, którym powierzono przeprowadzenie ewaluacji w szkołach lub placówkach ustalono, że posiadali oni kwalifikacje wymagane § 23 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego⁵ (zwanego „rozporządzeniem w sprawie nadzoru”).
(dowód: akta kontroli, str.32)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Łączna liczba pracowników zatrudnionych w Kuratorium na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych nie uwzględniała zasady, określonej w § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie organizacji kuratoriów (w brzmieniu obowiązującym przed 8 marca 2013 r.), że na 1 etat nie może przypadać więcej niż 14 szkół i placówek. Na jednego pracownika zatrudnionego w kuratorium na stanowisku wymagającym kwalifikacji pedagogicznych przypadało, w okresie objętym kontrolą, od 54 do 56 szkół i placówek.

Z wyjaśnień Kuratora wynika m. innymi, że osiągnięcie wymaganego w ww. rozporządzeniu standardu do dnia 8 marca 2013 r. było niemożliwe, gdyż nie pozwalał na to plan finansowy Kuratorium, a przy istniejącej liczbie szkół i placówek na terenie województwa należałoby zatrudnić dodatkowo około 180 osób na stanowiska wymagające kwalifikacji pedagogicznych.

(dowód: akta kontroli, str.25-26, 33-36)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Skuteczność sprawowanego nadzoru pedagogicznego nad szkołami niepublicznymi o uprawnieniach szkół publicznych.

Opis stanu
faktycznego

- 2.1. Opracowane przez Kuratora plany nadzoru pedagogicznego na lata szkolne 2010/2011, 2011/2012, 2012/2013 podawano do publicznej wiadomości na stronie internetowej Kuratorium. Poszczególne plany opublikowano do dnia 31 sierpnia roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, w którym miała być przeprowadzona ewaluacja lub kontrola, tj. w terminie zgodnym z § 18 ust. 3 rozporządzenia w sprawie nadzoru pedagogicznego.

(dowód: akta kontroli, str.37-47)

⁵ Dz. U Nr 168, poz. 1324 ze zm.

Nadzór pedagogiczny realizowano w formie ewaluacji, kontroli i monitorowania. W roku szkolnym 2010/2011 w szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych dla dzieci i młodzieży przeprowadzono 5 kontroli (3,35% szkół tego rodzaju pozostających w nadzorze pedagogicznym Kuratora) i 7 działań monitorujących (4,69% szkół) nie przeprowadzając żadnej ewaluacji. W roku szkolnym 2011/2012 przeprowadzono 2 ewaluacje (1,26% szkół), 61 kontroli (38,6% szkół) i 30 działań monitorujących (18,98% szkół), a w roku szkolnym 2012/2013 przeprowadzono 4 ewaluacje (2,03% szkół), 15 kontroli (7,61% szkół) i 28 działań monitorujących (14,21% szkół).

(dowód: akta kontroli, str.27, 29-31)

- 2.2. Kuratorium opracowało założenia organizacyjno-metodyczne weryfikacji nowopowstałych szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych. Upoważnieni pracownicy Kuratorium przeprowadzili w 110 szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych kontrolę w zakresie spełnienia wymagań określonych w art. 7 ust. 3 u. s. o , z tego w latach szkolnych:

- 2010/2011 – w 40 szkołach,
- 2011/2012 – w 36 szkołach,
- 2012/2013 – w 34 szkołach.

W trakcie weryfikacji sprawdzano m. in. czy szkoły rozpoczęły działalność (11 szkół nie rozpoczęło działalności – brak naboru), czy realizują programy nauczania uwzględniające podstawy programowe oraz prowadzą dokumentację obowiązującą szkoły publiczne.

(dowód: akta kontroli, str.49-59)

- 2.3. W wyniku przeprowadzonych kontroli w szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych Kurator nie wydawał uwag i zaleceń, do organów prowadzących szkoły, wynikających z czynności nadzoru pedagogicznego, na podstawie art. 33 ust. 8 u. s. o.

(dowód: akta kontroli, str.34-36)

- 2.4. W kontrolowanym okresie nie stwierdzono w trybie nadzoru pedagogicznego niespełnienia warunków, o których mowa w art. 7 ust. 3 u. s. o., stąd Kurator nie występował do organów ewidencyjnych o cofnięcie szkole niepublicznej uprawnień szkoły publicznej.

(dowód: akta kontroli, str.34-36)

- 2.5. W badanym okresie do Kuratorium wpłynęły ogółem 152 skargi, w tym 7 skarg dotyczyło funkcjonowania szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych. Skargi dotyczyły:

- skreślenia z listy uczniów (dokonano zgodnie z wymogami prawa oświatowego),
- wydania świadectwa ukończenia szkoły oraz przetrzymywania świadectwa ukończenia szkoły (skarga zasadna pozytywnie załatwiona),
- liczby i kwalifikacji wychowawców na obozie (skarga bezzasadna),
- dopuszczenia do egzaminu semestralnego (skarga zasadna, stwierdzono uchybienia).

(dowód: akta kontroli, str.60-80)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Stosownie do art. 85 ust. 2 u. s. o. kurator oświaty, w ciągu 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności przez szkołę podstawową, gimnazjum lub szkołę ponadgimnazjalną, która uzyskała uprawnienia szkoły publicznej z dniem rozpoczęcia działalności, jest zobowiązany sprawdzić spełnienie warunków określonych w art. 7 ust. 3 ww. ustawy dotyczących spełnienia wymogów statusu szkoły publicznej.

Z ustaleń kontroli wynika, że na 99 szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, które rozpoczęły działalność w analizowanym okresie, w 27 szkołach, (27,3%) sprawdzenia tego dokonano z przekroczeniem 6 miesięcznego terminu wynikającego z art. 85 ust. u. s. o., z tego w 25 szkołach kontrolę przeprowadzono od 3 do 28 dni po terminie, w Zaocznej Policealnej Szkole „Cosinus” we Włocławku termin przekroczone o 47 dni, a w Liceum Ogólnokształcącym „Spectrum” dla dorosłych we Włocławku o 182 dni (działalność rozpoczęto 1 września 2012 r. kontrolę przeprowadzono 30 sierpnia 2013 r.).

Kurator wyjaśniła, że była obowiązana do realizacji zadań zleconych przez MEN oraz działań planowych, zgodnie z podstawowymi kierunkami polityki oświatowej państwa w zakresie nadzoru pedagogicznego, ustalonymi przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania na podstawie art. 35 ust. 2 pkt 1 u. s. o. Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa, pracownicy zatrudnieni na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych przeprowadzili w latach szkolnych:

- 2010/2011 - 1500 kontroli planowych, 80 kontroli doraźnych oraz 201 ewaluacji;
- 2011/2012 - 752 kontrole planowe, 309 kontroli doraźnych dodatkowo zleconych przez MEN oraz 201 ewaluacji;
- 2012/2013 do maja - 619 kontroli planowych, 121 kontroli doraźnych oraz 308 ewaluacji.

Zadania te były priorytetowe dla MEN i należało je wykonać w wyznaczonym terminie. Z każdym rokiem prowadzenie kontroli było utrudnione, ponieważ w strukturach Kuratorium funkcjonowało coraz mniej wizytatorów ds. kontroli. Wszyscy przeszkoleni w zakresie ewaluacji wizytatorzy nie posiadali delegacji do prowadzenia kontroli planowych czy też doraźnych.

(dowód: akta kontroli, str.34-36, 48-59)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości skuteczność sprawowanego nadzoru nad szkołami niepublicznymi o uprawnieniach szkół publicznych.

3. Realizacja przez Kuratora kierunków nadzoru pedagogicznego określonych przez Ministra Edukacji Narodowej.

Opis stanu faktycznego

Opracowane przez Kuratora plany nadzoru pedagogicznego uwzględniały kierunki nadzoru pedagogicznego określone przez Ministra Edukacji Narodowej na lata szkolne 2010/2011, 2011/2012, 2012/2013.

W roku szkolnym 2010/2011 uprawnieni pracownicy Kuratorium przeprowadzili 1500 kontroli planowych, 80 kontroli doraźnych oraz 201 ewaluacji. W szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych nie przeprowadzono ewaluacji i kontroli. W roku szkolnym 2011/2012 przeprowadzono 752 kontrole planowe, 309 kontroli doraźnych dodatkowo zleconych przez MEN oraz 201 ewaluacji, w tym w szkołach niepublicznych dla dzieci i młodzieży 2 ewaluacje, w tym jedną

całościową i jedną problemową oraz 60 kontroli w szkołach dla dorosłych. W roku szkolnym 2012/2013 do 31 maja 2013 r. przeprowadzono 619 kontroli planowych, 121 kontroli doraźnych oraz 308 ewaluacji, w tym w szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych 4 ewaluacje, z tego 2 całościowe i 2 problemowe oraz 10 kontroli (wszystkie przeprowadzono w szkołach dla dzieci i młodzieży).

Tematyka ewaluacji i kontroli planowych wiązała się z zadaniami z zakresu nadzoru pedagogicznego, przewidzianymi w planach nadzoru pedagogicznego. Zrealizowano kontrole dotyczące „Prawidłowości klasyfikowania i promowania w zakresie dopuszczania słuchaczy do egzaminów semestralnych w niepublicznej szkole ponadgimnazjalnej dla dorosłych” oraz w zakresie „Spełniania warunków określonych w art. 7 ust. 3 u. s. o. przez niepubliczną szkołę podstawową o uprawnieniach szkoły publicznej”.

(dowód: akta kontroli str.27, 29-31, 81-209)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Realizacja przez kuratora oświaty wniosków pokontrolnych sformułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Opis stanu
faktycznego

Kuratorium nie było objęte kontrolą „Funkcjonowanie szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych”. W badanym okresie Kurator pełniąc nadzór pedagogiczny nad szkołami niepublicznymi współpracował z organami prowadzącymi szkoły niepubliczne w zakresie tworzenia statutów szkół, opiniowania kwalifikacji nauczycieli oraz bazy szkół niezbędnej do realizacji podstawy programowej. Ważnym elementem wspólnych działań był udział w komisjach awansu zawodowego na nauczyciela mianowanego oraz wspieranie organów prowadzących szkoły niepubliczne i ich dyrektorów poprzez organizację narad i konferencji informacyjnych w zakresie stosowania prawa oświatowego, realizacji podstawy programowej, oceniania, reformy szkolnictwa zawodowego. Kurator udzielał swego poparcia i akceptacji licznym działaniom integrującym społeczność szkolną, uroczystościom organizowanym przez szkoły i placówki niepubliczne poprzez udział w tych spotkaniach, a także obejmowanie patronatem kuratora przedsięwzięcia i konkursy. Pracownicy kuratorium udzielali licznych wyjaśnień, porad oraz podejmowali działania ewaluacyjne wskazując wnioski i rekomendacje służące w planowaniu rozwoju szkół i placówek niepublicznych.

(dowód: akta kontroli, str.36)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶, wnosi o podjęcie działań mających na celu:

1. Wywiązywanie się z ustalonego w art. 85 ust. 2 u. s. o. obowiązku sprawdzenia spełniania warunków określonych w art. 7 ust. 3 u. s. o. przez szkoły

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”

niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych, w ciągu 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia przez nie działalności.

2. Rozważenie możliwości doboru losowego szkół do ewaluacji w taki sposób, aby zwiększyć w tym zakresie reprezentację szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, dnia września 2013 r.

Kontroler
Emil Wojak
gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis

.....
podpis