



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI-4101-16-01/2011

Kielce, dnia

stycznia 2012 r.

P/11/073

**Pan
Jarosław Wilczyński
Prezydent Miasta
Ostrowiec Świętokrzyski**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim w zakresie organizacji i finansowania kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli w latach 2009-2011 (do zakończenia kontroli).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 5 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działalność Pana Prezydenta w zakresie objętym kontrolą.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- prawidłowa organizacja systemu zgłaszania przez placówki oświatowe wniosków o dofinansowanie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz sprawozdawczości z wydatków w tym zakresie;
- opracowywanie na każdy rok budżetowy planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli;
- zatrudnianie doradców metodycznych w celu wsparcia nauczycieli w obszarze dydaktycznym;
- wydatkowanie środków na kształcenie i doskonalenie zawodowe w sposób zgodny z rozporządzeniem z dnia 29 marca 2002 r. Ministra Edukacji Narodowej i Sportu 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.²

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- zaniżania wyodrębnianych w budżecie gminy Ostrowiec Świętokrzyski środków na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli, w stosunku do ustawowego wymogu 1% rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenie osobowe nauczycieli;
- niedopełnienia wszystkich formalności przy powoływaniu doradców metodycznych;

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. z 2002 r. Nr 46, poz. 230.

- niedokonywania weryfikacji wprowadzanych do Systemu Informacji Oświatowej (SIO) danych w zakresie ukończonych przez nauczycieli form kształcenia i doskonalenia zawodowego;
- nieuwzględniania w planie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli wniosków dyrektorów szkół;
- niepełne wykorzystywanie kwalifikacji nauczycieli uzyskiwanych w wyniku kształcenia dofinansowanego z budżetu gminy.

1. Gmina Ostrowiec Świętokrzyski jest organem prowadzącym dla ośmiu przedszkoli, ośmiu szkół podstawowych, trzech gimnazjów, trzech zespołów szkół (szkoły podstawowe i gimnazja) oraz Centrum Kształcenia Ustawicznego, w których w roku szkolnym 2010/2011 było zatrudnionych łącznie 683 nauczycieli, w tym 556 pełnozatrudnionych i 127 w niepełnym wymiarze.

W Urzędzie, przy wprowadzaniu danych do gminnej bazy SIO, dokonywano sprawdzania kompletności i prawidłowości danych dotyczących otrzymywanych ze szkolnych baz SIO podległych szkół i placówek oświatowych m.in. w zakresie prawidłowości wykazywanych etatów i liczby nauczycieli. Nie sprawdzano natomiast prawidłowości wprowadzanych do szkolnych baz SIO danych dotyczących liczby nauczycieli kończących różne formy kształcenia i doskonalenia zawodowego.

Zgodnie art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej³, jednostki samorządu terytorialnego prowadzące bazy danych, na podstawie baz danych oświatowych szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez te jednostki, obowiązane są do sprawdzania kompletności danych przekazywanych im z innych baz danych oświatowych oraz do sprawdzania poprawności danych przekazywanych im z innych baz danych oświatowych z danymi uzyskanymi w ramach nadzoru sprawowanego przez te podmioty na podstawie odrębnych przepisów. Według art. 13 ustawy o systemie informacji oświatowej, *zadania określone w ustawie dla jednostek samorządu terytorialnego wykonuje odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa.*

Osobami posiadającymi upoważnienie Prezydenta Miasta do wykonywania obowiązków w zakresie prowadzenia bazy SIO Gminy Ostrowiec Świętokrzyski od dnia 31 grudnia 2010 r. byli Jan Malinowski, naczelnik Wydziału Edukacji i Spraw Społecznych Urzędu oraz Kamil Matyga, pracownik tego wydziału.

2. Gmina Ostrowiec Św. w badanym okresie nie korzystała z możliwości wynikającej z art. 5 ust. 6a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴ w zakresie możliwości tworzenia i prowadzenia własnych placówek doskonalenia zawodowego nauczycieli. Jednakże, mając na uwadze potrzebę wsparcia nauczycieli w obszarze dydaktycznym, Prezydent Miasta w 2006 r. powołał trzech doradców metodycznych w zakresie języka polskiego, matematyki i informatyki, a w 2010 r. przedłużył im wykonywanie tych zadań. Przed tym faktem Pan Prezydent zasięgnął opinii dyrektorów zatrudniających ich placówek oraz opinii dyrektora Świętokrzyskiego Centrum Doskonalenia Nauczycieli w Kielcach. Pomiął jednak pozyskanie opinii nauczycieli korzystających z ich pomocy, co wynika z § 23 ust. 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli.⁵

W badanym okresie organ prowadzący nie dokonywał kontroli w zakresie odpowiednich zapisów w przydziale czynności doradców **metodycznych**. W umowach z dwoma doradcami dyrektorzy szkół nie określili zadań wymienionych w § 22. ust. 2 i 4 rozporządzenia w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli tj., że do zadań nauczyciela-doradcy metodycznego należy w szczególności wspomaganie nauczycieli oraz rad pedagogicznych, a także metodyczne planowanie działań stosownie do potrzeb, we współpracy z placówkami doskonalenia, bibliotekami pedagogicznymi i bibliotekami szkolnymi oraz organami sprawującymi nadzór pedagogiczny. W umowach doradców **metodycznych** nie wprowadzono także dodatkowych warunków, pozwalających organowi prowadzącemu na kontrolę wypełniania przez nich zadań doradcy, ani obowiązków w zakresie informowania organu powołującego lub dyrektora szkoły o przebiegu realizacji powierzonych im zadań.

3. Według bazy danych SIO Urzędu w latach szkolnych 2008/2009, 2009/2010 i 2010/2011 formy kształcenia zawodowego ukończyło odpowiednio sześciu (0,83%), pięciu (0,83%) i 39 (5,71%) zatrudnionych nauczycieli. W ww. okresie doskonaleniem zawodowym objęto odpowiednio 95 (13,13%), 65 (9,52%)

³ Dz. U. Nr 49 poz. 463, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2004 Nr 256, poz. 2572, ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 200, poz. 1537.

i 367 (53,73%) nauczycieli, z tego w roku szkolnym 2010/2011 około 90% form doskonalenia zawodowego stanowiły kursy doskonalące (329) w wymiarze do 20 godzin.

Przeprowadzona weryfikacja prawidłowości wprowadzania ww. danych do SIO, na podstawie sprawdzenia trzech wybranych jednostek oświatowych (Publiczna Szkoła Podstawowej Nr 1, Publiczne Gimnazjum Nr 3 oraz Zespół Szkół i Placówek Publicznych Nr 3) wykazała, że do SIO wprowadzano dane dotyczące kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli w sposób nierzetelny. W latach szkolnych 2008/2009 i 2009/2010 w wybranych jednostkach nie wykazano żadnego nauczyciela kończącego formy kształcenia i doskonalenia zawodowego, pomimo że doskonaleniem było objętych 95 osób. W roku szkolnym 2010/2011 nie wykazano łącznie 82 nauczycieli, którzy ukończyli kształcenie i doskonalenie zawodowe, natomiast nieprawidłowo wykazano 81 nauczycieli (uczestników szkoleń rad pedagogicznych). Popelniane błędy wynikały z niewłaściwej interpretacji przez dyrektorów ww. szkół zasad wprowadzania danych do baz SIO. Błędy w tym zakresie były powielane w Urzędzie poprzez wprowadzanie danych ze szkolnych baz SIO do gminnej bazy, bez ich należytej weryfikacji.

4. Od 1 stycznia 2002 r., na podstawie art. 70a Karty Nauczyciela⁶ w budżecie jednostek samorządu terytorialnego wydzielano środki przeznaczone na finansowanie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli szkół i placówek publicznych (z wyłączeniem przeznaczania ich na finansowanie działalności placówek doskonalenia nauczycieli). Obejmuje to wydzielone przez organ prowadzący szkoły i placówki oświatowe środki w wysokości 1% planowanej na dany rok budżetowy kwoty wynagrodzeń osobowych nauczycieli.

W 2009 r. kwota środków wyodrębnionych w budżecie Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na ww. cel powinna była wynosić 279 tys. zł, podczas gdy wyodrębniono w nim 205 tys. zł, tj. 73% kwoty wymaganej ustawą. W 2010 r. kwota środków wyodrębnionych na doskonalenie zawodowe powinna była wynosić 317 tys. zł, podczas gdy w budżecie wyodrębniono 213 tys. zł, tj. 67% kwoty wymaganej ustawą. W 2011 r. kwota wyodrębnionych środków powinna była wynosić 335 tys. zł., a w budżecie wyodrębniono 210 tys. zł, tj. 63% kwoty wymaganej ustawą.

Z wyjaśnień Prezydenta Miasta i Skarbnika Gminy wynika, że było to działanie zamierzone, gdyż środki na powyższy cel w poprzednich latach nie były w całości wykorzystywane, a kwoty zaplanowane w kolejnych budżetach badanego okresu zaspokajały zgłaszane zapotrzebowania.

5. W badanym okresie środki na doskonalenie nauczycieli wyodrębnione na podstawie art. 70a ust. 1 Karty Nauczyciela w budżetach Gminy Ostrowiec Świętokrzyski nie były w całości wykorzystywane. Systematycznie zmniejszała się ilość środków wykorzystywanych na doskonalenie zawodowe nauczycieli. Zdaniem NIK świadczy to o braku rozpoznania potrzeb w tym zakresie przez organ prowadzący, czego dowodem jest m.in., stwierdzone w trakcie kontroli, niedokonywanie w Urzędzie analiz dotyczących potrzeb w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Kwoty środków na kształcenie i doskonalenie zawodowe w badanym okresie były w sposób znaczny niewykorzystywane. W 2009 r. nie wykorzystano prawie 70% zaplanowanych na ten cel środków, w 2010 roku 45%, a na dzień 30 września 2011 r. aż 65%.

W latach 2009-2011 (30 września) na kształcenie i doskonalenie zawodowe wykorzystano odpowiednio 63 tys. zł (30% środków na ten cel), 118 tys. zł (55%) i 73 tys. zł (35%). Z tego od 2 do 12 procent ww. kwot, w badanym okresie, przeznaczono na opłaty za kształcenie pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli, a od 3 do 16 procent na opłaty za kursy kwalifikacyjne. Pozostała część środków wykorzystywano na materiały szkoleniowe i informacyjne, szkolenie rad pedagogicznych, koszty przejazdów na szkolenia.

6. Prezydent Miasta Ostrowiec Świętokrzyski, corocznie po uchwaleniu budżetu, odrębnym zarządzeniem ustalał plan dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli ze szkół i placówek podległych gminie oraz ustalał maksymalną kwotę dofinansowania opłat za kształcenie pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli. Przyjęte w zarządzeniu przeznaczenie środków na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli było zgodne z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz art. 70a ust. 1a Karty Nauczyciela.

⁶ Zmiana art. 70a wprowadzona została przez art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy - Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy - Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 111, poz. 1194, ze zm.).

Plan dofinansowania kształcenia i doskonalenia zawodowego sporządzano w zależności od ilości etatów w danej szkole i placówce oświatowej – od ogólnej kwoty na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli odejmowano kwotę przeznaczoną na doradztwo metodyczne, a pozostałą kwotę dzielono przez ogólną ilość etatów pedagogicznych w placówkach oświatowych. W ten sposób wyliczano kwotę na jeden etat, a placówkom oświatowym przyznawano środki odpowiadające ilościom etatów. W 2009 r. na jeden etat przypadała kwota 249,03 zł, w 2010 r. – 256,65 zł, a w 2011 r. – 265,38 zł.

Powyższy plan corocznie, w okresie objętym kontrolą, był opiniowany przez nauczycielskie związki zawodowe. Jednakże w ten sposób ustanowiony plan, ze względu na sposób wyliczania zawartych w nim kwot (zależność od liczby etatów w placówce oświatowej), nie uwzględniał wniosków składanych przez dyrektorów szkół i placówek oświatowych.

7. W gminie Ostrowiec Świętokrzyski, w latach szkolnych 2008/2009, 2009/2010 i 2010/2011 formy kształcenia dające kwalifikacje nauczycielskie (studia wyższe, zakłady kształcenia nauczycieli, studia podyplomowe doszkalcące i kursy kwalifikacyjne), dofinansowywane ze środków wyodrębnionych na podstawie art. 70a ust. 1 Karty Nauczyciela ukończyło łącznie 17 nauczycieli. Sześciu spośród nich (35%) w ww. okresie nie powierzono prowadzenia zajęć edukacyjnych zgodnych z uzyskanymi kwalifikacjami.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) wyodrębnianie w budżecie gminy środków na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w ustawowej wysokości 1% od wynagrodzeń osobowych nauczycieli;
- 2) zapewnienie kompletności, poprawności i zgodności ze stanem faktycznym gminnej bazy Systemu Informacji Oświatowej w zakresie danych o doskonaleniu zawodowym nauczycieli;
- 3) zawieranie w umowach z doradcami metodycznymi zadań wymienionych w § 22. ust. 2 i 4 rozporządzenia w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli, a przy przedłużaniu powierzania doradztwa metodycznego zasięganie opinii nauczycieli korzystających z ich pomocy oraz wprowadzenie w umowach zapisów gwarantujących kontrolę wypełniania przez nich zadań doradcy;
- 4) uwzględnianie w planie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli wniosków dyrektorów szkół;
- 5) wykorzystywanie kwalifikacji nauczycieli uzyskiwanych w wyniku kształcenia dofinansowanego z budżetu gminy.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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