



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.013.01.2017

P/17/027

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/027 – System awansu zawodowego nauczycieli.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata szkolne 2015/2016-2017/2018 (do czasu kontroli NIK) oraz okres wcześniejszy, jeżeli miał wpływ na kontrolowaną działalność.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Jerzy Stachowiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/105/2017 z dnia 28 listopada 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 1]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Kuratorium Oświaty w Kielcach (dalej: Kuratorium).
<i>kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Kazimierz Mądzik – Świętokrzyski Kurator Oświaty (dalej: Kurator) od dnia 7 marca 2016 r. Upřednio, w okresie od 10 kwietnia 2008 r. do 6 marca 2016 r., Kuratorem była Małgorzata Muzoł. [dowód: akta kontroli str. 2, 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna	Kurator nie zapewnił w pełni właściwej realizacji zadań dotyczących awansu zawodowego nauczycieli, w zakresie należącym do organu sprawującego nadzór pedagogiczny. W latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 Kurator nadał stopień nauczyciela dyplomowanego 519 i 540 nauczycielom. Kontrola próby 30 postępowań kwalifikacyjnych na stopień nauczyciela dyplomowanego wykazała, że wszyscy nauczyciele awansowani spełniali warunki przystąpienia do postępowania kwalifikacyjnego. Postępowania kwalifikacyjne prowadzono z zachowaniem obowiązujących zasad, poza ośmioma, w których nie zapewniono w składzie komisji kwalifikacyjnej udziału przynajmniej jednego eksperta, nauczającego tego samego przedmiotu lub prowadzącego ten sam rodzaj zajęć, co ubiegający się o awans nauczyciel. Udokumentowany w protokołach komisji kwalifikacyjnych przebieg postępowania potwierdza rzetelność sprawdzania spełniania przez nauczycieli wymagań dla uzyskania stopnia nauczyciela dyplomowanego określonych w § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli². W 26 protokołach z przebiegu pracy komisji odnotowano tylko uogólnione oceny odpowiedzi nauczyciela, nie zamieszczono natomiast informacji o treści tych odpowiedzi. W ramach realizowanych przez Kuratorium działań nadzorczych w podległych szkołach i placówkach uwzględniano problematykę awansu zawodowego nauczycieli. Kurator prowadził działania monitorujące funkcjonowanie systemu awansu zawodowego nauczycieli. Tylko jeden raz wykorzystano możliwość udziału przedstawiciela Kuratora (w charakterze obserwatora) w pracach komisji kwalifikacyjnej, powołanej w nadzorowanej placówce w sprawie awansu zawodowego nauczycieli w roku szkolnym 2016/2017. Terminowo i z należytą starannością rozpatrzono odwołanie nauczyciela od decyzji organu prowadzącego szkołę w sprawie odmowy nadania stopnia nauczyciela mianowanego.
---------------------	--

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. poz. 393 (dalej: rozporządzenie w sprawie uzyskiwania stopni awansu).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Nadawanie nauczycielom stopni awansu zawodowego

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego wnioskowało odpowiednio 526 i 542 nauczycieli, a do rozmowy kwalifikacyjnej przystąpiło³ 519 i 540 nauczycieli. Stopień awansu nauczyciela dyplomowanego uzyskało odpowiednio 519 i 540 nauczycieli. W latach tych pozostawiono bez rozpoznania po jednym wniosku nauczyciela, tj.:

- w roku szkolnym 2015/2016 na podstawie § 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie uzyskiwania stopni awansu z uwagi na braki formalne w złożonej przez nauczyciela dokumentacji, tj. brak poświadczonej kopii dyplomu lub świadectwa potwierdzającego zaawansowaną znajomość języka obcego (realizacja zadania określonego w § 8 ust. 2 pkt 4 lit. d ww. rozporządzenia);
- w roku szkolnym 2016/2017 z uwagi na przekroczenie przez nauczyciela terminu złożenia wniosku o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego określonego w art. 9d ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁴ (rok szkolny 2016/2017).

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki odmówienia nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela dyplomowanego.

[dowód: akta kontroli str. 4, 6, 7]

Badaniem objęto postępowania kwalifikacyjne na stopień nauczyciela dyplomowanego 30 osób (2,8% ogółu), ubiegających się o ten stopień w latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017. Struktura próby kontrolnej była następująca:

- 2 nauczycieli poradni psychologiczno-pedagogicznych (6,7%);
- 1 nauczycieli placówek doskonalenia nauczycieli (3,3%);
- 2 nauczycieli szkół specjalnych (6,7%);
- 1 logopeda (3,3%);
- 1 pedagog szkolny (3,3%);
- 2 nauczycieli bibliotekarzy szkolnych (6,7%);
- 1 nauczyciel (wychowawca) bursy szkolnej (3,3%);
- 2 dyrektorów szkół i placówek (6,7%);
- 2 nauczycieli teoretycznych przedmiotów zawodowych w technikach lub zasadniczych szkołach zawodowych (6,7%);
- 2 nauczycieli praktycznej nauki zawodu w technikach lub zasadniczych szkołach zawodowych (6,7%);
- 5 nauczycieli szkół podstawowych⁵ (16,7%);
- 4 nauczycieli gimnazjów (13,2%);
- 5 nauczycieli liceów ogólnokształcących (16,7%).

[dowód: akta kontroli str. 218]

Wszyscy nauczyciele posiadali kwalifikacje wymagane na ich stanowiskach pracy, wynikające z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela oraz z rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić

³ W latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 wnioskodawcy wycofali przed rozpatrzeniem odpowiednio 6 i 1 wniosek.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1189, ze zm.

⁵ Z grupy nauczycieli szkół podstawowych, gimnazjów i liceów ogólnokształcących wyłączono logopedów, pedagogów oraz bibliotekarzy.

nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli⁶ (zgodnie z art. 9b ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela). Kwalifikacje te udokumentowano dyplomami ukończenia studiów wyższych i podyplomowych oraz świadectwami ukończenia odpowiednich kursów kwalifikacyjnych.

[dowód: akta kontroli str. 219]

Zgodnie z art. 9c ust. 1 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela, 27 nauczycieli odbyło staż pracy trwający 2 lata i 9 miesięcy na stanowisku nauczyciela przedmiotu. Nauczyciel poradni psychologiczno-pedagogicznej (K.P.) posiadający tytuł doktora nauk medycznych w zakresie biologii medycznej nadany przez Wydział Wojskowo-Lekarski Uniwersytetu Medycznego w Łodzi odbył staż trwający 1 rok i 9 miesięcy, na podstawie art. 9c ust. 2 ww. ustawy. Dwie osoby pełniące funkcję dyrektora szkoły (M.B.R.) i dyrektora przedszkola (A.H.) odbyły staż pracy wymagany art. 9e ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela.

Zgodnie z art. 9d ust. 4 ustawy Karta Nauczyciela nauczyciele objęci badaniem (z wyłączeniem dyrektorów szkół i placówek) rozpoczęli staż na stopień nauczyciela dyplomowanego po przepracowaniu w szkole co najmniej roku od dnia nadania poprzedniego stopnia awansu zawodowego. Okres jaki upłynął pomiędzy datą nadania poprzedniego awansu zawodowego, a datą rozpoczęcia stażu wynosił od 367 dni do 1.998 dni.

Dwaj nauczyciele będący jednocześnie dyrektorami placówek oświatowych spełnili wymogi art. 9e ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela dotyczące posiadania na tym stanowisku nieprzerwanego okresu pracy wynoszącego co najmniej 3 lata i złożenia wniosku o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego o awans na stopień nauczyciela dyplomowanego po upływie 4 lat od dnia nadania stopnia nauczyciela mianowanego (2.124 dni i 4.872 dni)⁷.

[dowód: akta kontroli str. 219, 220]

Wszyscy pozostali nauczyciele (28 osób) wystąpili z wnioskiem o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego w okresie nie dłuższym niż trzy lata od uzyskania pozytywnej oceny dorobku zawodowego za okres stażu (wymaganie z art. 9d ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela). Czas ten wynosił od jednego dnia do 1.065 dni, tj. do 2 lat 11 miesięcy.

[dowód: akta kontroli str. 220]

We wszystkich trzydziestu postępowaniach zapewniono w komisji kwalifikacyjnej udział trzech ekspertów z kwalifikacjami odpowiadającymi stanowisku nauczyciela stawającego przed komisją (wymaganie z art. 9g ust. 3 pkt 3 ustawy Karta Nauczyciela i § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie uzyskiwania stopni awansu).

[dowód: akta kontroli str. 220]

W dwóch przypadkach uczestniczący w pracach komisji jako eksperci nauczyciele języków obcych byli nauczycielami innych języków niż nauczyciele ubiegający się o awans. Dotyczyło to:

- 1) nauczyciela języka angielskiego w gimnazjum (W.L.) – wśród ekspertów pracujących w komisji jedna osoba była ekspertem w zakresie filologii germańskiej, a pozostałe osoby były ekspertami w dziedzinach niezwiązanych z nauką języków obcych;
- 2) nauczyciela języka niemieckiego w liceum (K.L.) – wśród ekspertów pracujących w komisji jedna osoba była ekspertem w zakresie filologii angielskiej, a pozostałe osoby były ekspertami w dziedzinach niezwiązanych z nauką języków obcych.

[dowód: akta kontroli str. 177, 178, 212, 214]

Kurator wyjaśnił m.in.: (...) *Te dwa przypadki zrealizowane zostały zgodnie z wymogami (...) rozporządzenia⁸ i interpretacjami zawartymi w wyroku NSA z dnia 1 lipca 2011 r. nr OSK 220/11. Zgodnie z wymogiem ustawodawcy przedmiotem nauczaniem jest język obcy nowożytny, a nie odrębnie język angielski i język niemiecki. Przedmioty nauczane*

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1264. Rozporządzenie obowiązujące do 31 sierpnia 2017 r.

⁷ W nawiasie podano liczbę dni pomiędzy datą złożenia wniosku o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego o awans na stopień nauczyciela dyplomowanego oraz datą nadania stopnia nauczyciela mianowanego.

⁸ Tj. rozporządzenia w sprawie uzyskiwania stopni awansu (przyp. NIK).

w poszczególnych rodzajach szkół określone są w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej⁹. Z przepisów rozporządzenia jednoznacznie wynika, że przedmiotem nauczania jest język obcy nowożytny. Cele kształcenia i treści nauczania są wspólne dla wszystkich języków obcych. Metodą nauczania języka obcego jest bowiem jedna. Językiem obcym nowożytnym jest zarówno język angielski, jak i język niemiecki. Skoro zatem w składzie Komisji Kwalifikacyjnej był ekspert nauczający języka obcego nowożytnego, w pierwszym przypadku języka angielskiego i w drugim przypadku języka niemieckiego, to wymóg przewidziany w § 10 ust. 1 rozporządzenia został spełniony.

[dowód: akta kontroli str. 258]

W ośmiu postępowaniach spośród 30 objętych badaniem, w pracach komisji kwalifikacyjnych brali udział będący ekspertami wizytatorzy, którzy w dniu posiedzenia komisji nie byli czynnymi nauczycielami.

[dowód: akta kontroli str. 268, 269]

Protokoły z przebiegu pracy komisji kwalifikacyjnych potwierdzają zbadanie spełnienia przez ocenianego nauczyciela wymagań merytorycznych określonych w § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie uzyskiwania stopni awansu, poprzez zadanie nauczycielowi pytań sprawdzających spełnianie warunków określonych w ww. przepisie. W 26 protokołach (86,7%) z przebiegu pracy komisji odnotowano tylko uogólnione oceny odpowiedzi nauczycieli, bez uwzględnienia treści tych odpowiedzi.

[dowód: akta kontroli str. 223, 224]

Zgodnie z art. 9g ust. 5 ustawy Karta Nauczyciela, dwóm nauczycielom, na ich wniosek, zapewniono udział przedstawiciela związków zawodowych w komisji kwalifikacyjnej. Pozostali nauczyciele (28 osób) nie wnioskowali o udział przedstawiciela związku zawodowego w komisji.

[dowód: akta kontroli str. 222]

Komisje kwalifikacyjne podejmowały rozstrzygnięcia na podstawie liczby punktów przyznanych przez poszczególnych członków komisji zgodnie z zasadami określonymi w § 13 ust. 3 rozporządzenia w sprawie uzyskiwania stopni awansu, w wymaganym minimalnym składzie 2/3 członków komisji, stosownie do § 13 ust. 1 ww. rozporządzenia. Nauczyciele otrzymali 7 pkt (1 osoba), 8 pkt (dwie osoby) i 27 osób od 9-10 pkt.

Akty nadania stopnia awansu zawodowego zostały sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie uzyskiwania stopni awansu. Wydawano je w terminach określonych w art. 9b ust. 3 i 3a ustawy Karta Nauczyciela.

[dowód: akta kontroli str. 222-225]

1.2. W badanym okresie o przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego w sprawie nadania stopnia nauczyciela dyplomowanego wnioskowało siedmiu dyrektorów, z tego trzech w roku szkolnym 2015/2016 i czterech w roku szkolnym 2016/2017. Wszyscy ww. dyrektorzy uzyskali wnioskowany stopień awansu.

[dowód: akta kontroli str. 9]

Przebieg zbadanych postępowań kwalifikacyjnych dwóch dyrektorów¹⁰ był zgodny z wymogami określonymi w ustawie Karta Nauczyciela. Dyrektorzy posiadali na tym stanowisku nieprzerwany okres pracy wynoszący co najmniej trzy lata, legitymowali się wyróżniającą oceną pracy i złożyli wnioski o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego o awans na stopień nauczyciela dyplomowanego po upływie minimum czterech lat od dnia nadania stopnia nauczyciela mianowanego.

[dowód: akta kontroli str. 219, 220]

⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 356.

¹⁰ Zbadano postępowania kwalifikacyjne dyrektora szkoły oraz dyrektora przedszkola.

Częstkowej oceny pracy dyrektora przedszkola w Sandomierzu dokonano na wniosek Burmistrza Miasta Sandomierza z 6 listopada 2012 r. na podstawie § 8 ust. 3 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 listopada 2000 r. w sprawie kryteriów i trybu dokonywania oceny pracy nauczyciela, trybu postępowania odwoławczego oraz składu i sposobu powoływania zespołu oceniającego¹¹. Ocenę cząstkową (wyróżniającą) przesłano organowi prowadzącemu 14 grudnia 2012 r. Wydanie ww. oceny poprzedziła kontrola p.t. „Realizacja przez dyrektora zadań dotyczących sprawowania nadzoru pedagogicznego oraz innych zadań wynikających z przepisów prawa” przeprowadzona 5 grudnia 2012 r. przez pracownika Kuratorium. Kontrolą objęto lata szkolne od 2010/2011 do 2012/2013 (trzy lata).

[dowód: akta kontroli str. 11-14, 16]

Cząstkowa ocena pracy dyrektora zespołu szkół w Kielcach została dokonana w oparciu o § 9 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie kryteriów i trybu dokonywania oceny pracy nauczyciela, trybu postępowania odwoławczego oraz składu i sposobu powoływania zespołu oceniającego¹². Przed dokonaniem oceny pracownik Kuratorium, starszy wizytator Waldemar Majchrzykiewicz, w dniach 13 i 14 marca 2017 r. przeprowadził kontrolę p.t. „Ocena pracy dyrektora szkoły w zakresie realizacji zadań dotyczących sprawowania nadzoru pedagogicznego oraz innych zadań wynikających z przepisów prawa”. Kontrolą objęto lata szkolne od 2014/2015 do 2016/2017 (trzy lata).

W protokołach z kontroli przeprowadzonych w związku z dokonaniem oceny ww. dyrektorów przedstawiono ustalenia dotyczące m.in.:

- opracowania planu nadzoru pedagogicznego w trzech kontrolowanych latach i przedstawienia go radzie pedagogicznej;
- przedstawienia radzie pedagogicznej wyników i wniosków ze sprawowanego nadzoru pedagogicznego oraz dokonanie oceny, czy znajdują one odzwierciedlenie w planowaniu pracy placówki;
- sprawdzenia czy plany nadzoru pedagogicznego dyrektora uwzględniały m.in.: ewaluację wewnętrzną, kontrolę przestrzegania przez nauczycieli przepisów prawa dotyczących działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, a także tematykę szkoleń i porad;
- dokonania oceny przeprowadzania ewaluacji wewnętrznej i wykorzystywania jej wyników do doskonalenia jakości pracy placówek;
- kontrolowania przestrzegania przez nauczycieli przepisów prawa dotyczących działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej;
- wspomagania przez dyrektora nauczycieli w realizacji ich zadań;
- analizy efektów działalności placówki.

[dowód: akta kontroli str. 16-19, 38-46]

Praca dyrektora przedszkola oceniana była również poprzez obserwację zajęć dydaktycznych, co potwierdza *arkusz obserwacji zajęć prowadzonych przez dyrektora*, natomiast wizytator oceniający pracę dyrektora zespołu szkół nie prowadził takiej obserwacji zajęć.

[dowód: akta kontroli str. 20-22, 38-47, 226]

Waldemar Majchrzykiewicz jako przyczynę niedokonania obserwacji zajęć prowadzonych przez dyrektora szkoły podał fakt, że: *w dniach kontroli (...) kontrolowany dyrektor nie prowadził zajęć lekcyjnych, ponieważ nie było ich w planie zajęć. Nie miałem możliwości przeprowadzenia obserwacji zajęć prowadzonych przez dyrektora szkoły w innych terminach, ponieważ wszystkie inne możliwe terminy do przeprowadzenia kontroli miałem*

¹¹ Dz. U. Nr 98, poz. 1066, ze zm. Rozporządzenie obowiązywało od 2 grudnia 2000 r. do 31 grudnia 2012 r.

¹² Dz. U. poz. 2035, ze zm. Rozporządzenie obowiązujące od 1 stycznia 2017 r.

zajęte na inne zadania związane z wykonywaną przeze mnie pracą wizytatora i rzecznika dyscyplinarnego przy Wojewodzie Świętokrzyskim.

[dowód: akta kontroli str. 226]

Kurator wyjaśniając, czy taki sposób organizacji kontroli zapewnia rzetelną ocenę pracy dyrektora, w kontekście jego ubiegania się o stopień awansu zawodowego nauczyciela dyplomowanego podał: (...) organ prowadzący ze względu na zakres obowiązków i wynikających z tego wielości zadań może zmniejszyć dyrektorowi szkoły pensum godzin dydaktycznych, bądź całkowicie zwolnić go z ich prowadzenia. Nieprowadzenie zajęć dydaktycznych przez dyrektora nie stanowi przesłanki do odstąpienia od oceny pracy dyrektora bądź obniżenia oceny jego pracy, gdyż ocenie podlega całokształt pracy dyrektora przez pryzmat uzyskiwanych efektów. Z uwagi na to, że ustawodawca precyzuje warunki i tryb uzyskania awansu zawodowego przez dyrektora w odmienny sposób niż u innych nauczycieli, należy uznać, że oceny pracy dyrektora nie można porównać z oceną dorobku zawodowego nauczyciela ubiegającego się o awans zawodowy, dokonaną po odbyciu stażu oraz realizacji planu rozwoju zawodowego realizowanego w trakcie stażu na kolejny stopień awansu. (...) Należy zwrócić uwagę na fakt, że dyrektor szkoły/placówki składając wniosek do Świętokrzyskiego Kuratora Oświaty o ocenę pracy, nie informuje w jakim celu chce ją uzyskać, gdyż nie ma takiego wymogu.

[dowód: akta kontroli str. 257]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W badanym okresie komisje kwalifikacyjne powołane przez Kuratora nie dokumentowały w sposób właściwy przebiegu postępowań na stopień nauczyciela dyplomowanego. W 26 protokołach z przebiegu pracy komisji odnotowano tylko uogólnione oceny odpowiedzi nauczyciela, nie zamieszczono natomiast informacji o treści odpowiedzi udzielonych przez ww. nauczycieli. [dowód: akta kontroli str. 223, 224]

Zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie uzyskiwania stopni awansu, z przebiegu pracy komisji kwalifikacyjnej oraz komisji egzaminacyjnej sporządza się protokół zawierający w szczególności pytania zadane nauczycielowi w czasie rozmowy kwalifikacyjnej, egzaminu lub rozmowy, o której mowa w § 12 ust. 3, oraz informację o udzielonych przez nauczyciela odpowiedziach.

Kurator wyjaśnił: *protokół z przebiegu pracy komisji kwalifikacyjnej sporządzany jest zgodnie ze wzorem opracowanym w Kuratorium Oświaty w Kielcach na podstawie § 14 rozporządzenia w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli. Komisja kwalifikacyjna zamieszcza w protokole pytania najczęściej w liczbie od 3 do 8, które formułuje po dokonaniu analizy dorobku zawodowego nauczyciela mianowanego ubiegającego się o awans na stopień nauczyciela dyplomowanego na podstawie przedłożonej przez tego nauczyciela dokumentacji. W skład komisji kwalifikacyjnej powoływanych jest trzech ekspertów z listy Ministra Edukacji Narodowej (dalej: MEN) i to oni przede wszystkim wypowiadają się na temat udzielanych przez nauczyciela odpowiedzi, dokonując oceny treści wypowiedzi nauczyciel i oceniając jego odpowiedzi mają na celu dokonanie oceny jakości pracy i kwalifikacji zawodowych danego nauczyciela. Pozostali członkowie komisji kwalifikacyjnej, będący jej równoprawnymi członkami również odnoszą się do treści wypowiedzi nauczyciela i dokonują ich oceny w oparciu o własne doświadczenie i wiedzę zawodową. Zgodnie z zapisami ww. rozporządzenia w protokole zamieszczane są pytania zadane nauczycielowi w czasie rozmowy kwalifikacyjnej, o której mowa w § 12 ust. 3, oraz informacje o udzielonych przez nauczyciela odpowiedziach. Ustawodawca nie wskazał, że w protokole zamieszczone mają być treści udzielanych odpowiedzi. Z uwagi na często specjalistyczny zakres wypowiedzi nawet jest niewskazane, aby taki wymóg istniał, gdyż przytaczanie odpowiedzi może powodować brak ich zrozumienia, co w przypadku chociażby odpowiedzi zawierających treści np. w językach obcych jest nie dla wszystkich zrozumiałe. Informacja o udzielonych przez nauczyciela odpowiedziach z tego względu może nie zawierać treści odpowiedzi, ale to co jest istotne, informacja ta musi zawierać ocenę jakości pracy nauczyciela poprzez pryzmat udzielonej*

odpowiedzi. Uogólnione oceny odpowiedzi nauczycieli, bez uwzględnienia ich treści jest z tego względu zasadne.

[dowód: akta kontroli str. 257, 258]

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych wyjaśnień. Przepis § 14 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie uzyskiwania stopni awansu zobowiązuje do przedstawienia w protokole z postępowania prowadzonego przed właściwą komisją pytań zadanych nauczycielowi oraz informacji o udzielonych przez nauczyciela odpowiedziach. Realizacja tego zadania została zinterpretowana m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 maja 2007 r. (sygn. akt I OSK 1089/06)¹³, który stwierdził, że informacja o udzielonych odpowiedziach to wiadomość o treści udzielonych przez nauczyciela odpowiedzi, a nie ocena tego co zostało przekazane na zadany temat.

Zdaniem NIK organ powołujący komisję kwalifikacyjną, poprzez desygnowanie swojego przedstawiciela na przewodniczącego komisji, ma możliwość wpływania na prawidłowość wywiązywania się komisji z obowiązku właściwego zaprotokołowania przebiegu postępowania.

2. W ośmiu postępowaniach, spośród 30 objętych badaniem, w pracach komisji kwalifikacyjnych udział brali wizytatorzy, będący ekspertami ujętymi na liście MEN, którzy jednak w dniu posiedzenia komisji nie byli czynnymi nauczycielami.

[dowód: akta kontroli str. 268, 269]

Zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie uzyskiwania stopni awansu, 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.

Kurator wyjaśniając, dlaczego w pracach ww. ośmiu komisji kwalifikacyjnych nie zapewniono udziału przynajmniej jednego eksperta, który naucza tego samego przedmiotu lub prowadzi ten sam rodzaj zajęć co nauczyciel podał: (...) *niedotrzymanie tego warunku przy ustalaniu komisji wynikało z tego, że wnioski rozpatrywane były w okresie letnim kiedy do Kuratorium wpływa najwięcej wniosków o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego na stopień nauczyciela dyplomowanego. W roku szkolnym 2015/2016 w okresie letnim rozpatrywanych było 452 wnioski, w 2016/ 2017 w okresie letnim - 467 wniosków. Zbyt mała liczba ekspertów oraz brak ich pełnej dostępności z uwagi sezon urlopowy jest powodem powoływania do pracy komisji ekspertów, którzy nie spełniają warunku wskazanego w oraz § 10 ww. rozporządzenia. Dodatkowym utrudnieniem są pisemne prośby nauczycieli o zorganizowanie pracy komisji w czasie dla nich dogodnym z uwagi na zaplanowany urlop. Zdarzają się również, że ekspert odmawia pracy w komisji z uwagi na dużą odległość z miejsca zamieszkania do miejsc, w których pracują komisje oraz niskie uposażenie za pracę w pracy komisji. Przewodniczący ustalając skład komisji sięgają również po ekspertów zamieszkałych w innych województwach.*

[dowód: akta kontroli str. 306]

Ocena cząstkowa

Postępowania w sprawie nadawania nauczycielom stopni awansu zawodowego w latach 2015/2016 i 2016/2017 prowadzono nie w pełni właściwie.

Do udziału w postępowaniach kwalifikacyjnych na stopień nauczyciela dyplomowanego dopuszczono osoby posiadające wymagane kwalifikacje zawodowe i spełniające wymóg odbycia pozytywnie ocenionego stażu. W składzie komisji kwalifikacyjnych zapewniono wymagany udział ekspertów z zakresu awansu zawodowego nauczycieli, w tym wymagany udział eksperta o kwalifikacjach odpowiadających specjalności nauczycielskiej lub rodzajowi stanowiska nauczyciela. W ośmiu postępowaniach nie zapewniono jednak udziału w pracach komisji przynajmniej jednego eksperta, który naucza tego samego przedmiotu lub prowadzi ten sam rodzaj zajęć co nauczyciel.

¹³ Lex nr 342505.

Komisje kwalifikacyjne sprawdziły posiadanie przez nauczyciela umiejętności wymaganych do uzyskania stopnia nauczyciela dyplomowanego, zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie uzyskiwania stopni awansu. W 26 protokołach z przebiegu pracy komisji (z 30 zbadanych) odnotowano tylko uogólnione oceny odpowiedzi nauczycieli, bez zamieszczenia informacji o treści udzielonych przez nich odpowiedzi. We wszystkich badanych postępowaniach głosowania komisji w sprawie oceny dorobku zawodowego nauczyciela odbyły przy wymaganej obecności co najmniej 2/3 powołanego składu komisji. Zgodnie z wnioskami nauczycieli do składu komisji powoływano także przedstawicieli nauczycielskich organizacji związkowych.

Kurator prawidłowo dokonał częściowej oceny pracy dwóch dyrektorów placówek, w związku z ich ubieganiem się o nadanie stopnia nauczyciela dyplomowanego. Oceny te ustalono na podstawie ustaleń kontroli obejmujących trzy lata działalności każdego ocenianego dyrektora.

2. Nadzór nad funkcjonowaniem systemu awansu zawodowego nauczycieli

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach szkolnych 2015/2016, 2016/2017 i 2017/2018 Kurator nie planował działań mających na celu dokonanie oceny prawidłowości prowadzenia postępowań¹⁴ w sprawach awansu zawodowego na poziomie nadzorowanych szkół i placówek oraz ich organów prowadzących – na podstawie art. 9h ust. 1 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. [dowód: akta kontroli str. 254]

Kurator wyjaśnił, że powyższy przepis *nie nakłada obowiązku planowania działań w tym zakresie. W związku z tym Kuratorium nie posiada stosownego planu kontroli. (...).*

[dowód: akta kontroli str. 254]

W badanym okresie pracownicy Kuratorium realizowali następujące zadania, związane z czynnościami podejmowanymi w postępowaniu o nadanie stopnia awansu zawodowego nauczycieli:

- prowadzili postępowania dla nauczycieli mianowanych ubiegających się o stopień nauczyciela dyplomowanego (liczba postępowań: rok szkolny 2015/2016 – 526, rok szkolny 2016/2017 – 542);
- wykonywali zadania organu II instancji w stosunku do decyzji organów prowadzących szkoły w sprawach nadania stopnia nauczyciela mianowanego oraz w sprawach unieważnienia aktów nadania stopnia nauczyciela kontraktowego (w bieżącym roku jest prowadzone jedno takie postępowanie);
- dokonywali oceny zgodności zatrudniania nauczycieli z wymaganymi kwalifikacjami oraz oceny pracy dyrektorów szkół i placówek oświatowych.

[dowód: akta kontroli str. 4, 259, 271-301]

Kurator wyjaśnił, że prowadzone są również działania kontrolne. *Dyrektor Wydziału Nadzoru Pedagogicznego i Strategii kilka razy w roku w ramach kontroli wewnętrznej dokonuje analizy przebiegu awansu zawodowego na kolejny stopień awansu zawodowego nauczycieli. Kontroli tej dokonuje poprzez analizę dokumentacji sporządzonej przez wizytatorów podczas dokonywania oceny pracy dyrektorów szkół/placówek. Wizytatorzy kontrolują w jaki sposób dyrektor przestrzega przepisów dotyczących awansu zawodowego nauczycieli.*

[dowód: akta kontroli str. 254]

W roku szkolnym 2015/2016 dokonano 144 ocen pracy dyrektorów, w roku szkolnym 2016/2017 – 169 ocen, a do listopada 2017 r. – 13 ocen. Dyrektor Wydziału Nadzoru Pedagogicznego i Strategii prowadził kontrolę przestrzegania przez dyrektorów przepisów dotyczących awansu zawodowego nauczycieli również w oddziałach Kuratorium. W bieżącym roku dokonano 5 takich kontroli: 2 – w Oddziale Busko-Zdrój, 1 – w Oddziale Ostrowiec Świętokrzyski, 1 – w Oddziale Sandomierz, 1 – w Oddziale Jędrzejów. W latach

¹⁴ W postępowaniach o nadanie stopnia nauczyciela kontraktowego i nauczyciela mianowanego.

poprzednich w oddziałach zamiejscowych nie dokonywano kontroli, ze względu na fakt, iż powołano je w roku 2016.

[dowód: akta kontroli str. 4, 254, 259, 286, 299, 301]

W badanym okresie Kurator nie otrzymał skarg nauczycieli w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowań w sprawach awansu zawodowego na poziomie nadzorowanych szkół i placówek oraz ich organów prowadzących.

[dowód: akta kontroli str. 227]

Kurator nie ujawnił nieprawidłowości w postępowaniach prowadzonych na stopień nauczyciela kontraktowego i nauczyciela mianowanego i nie stwierdził nieważności tych postępowań.

[dowód: akta kontroli str. 254]

2.2. Wg danych Kuratorium w latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 stopień nauczyciela kontraktowego uzyskało odpowiednio 163 i 151 nauczycieli. Powyższe dane ustalono na podstawie zawiadomień, które wpłynęły w ww. latach szkolnych do Kuratorium. Ustalona liczba nauczycieli ubiegających się o awans na stopień nauczyciela kontraktowego może być obciążona pewnym błędem ze względu na brak możliwości zweryfikowania, czy każdy z dyrektorów powołujących komisję kwalifikacyjną skierował stosowne zawiadomienie do organu sprawującego nadzór pedagogiczny.

[dowód: akta kontroli str. 267]

Współpraca Kuratorium ze szkołami w zakresie obsługi komisji kwalifikacyjnych powoływanych przez dyrektorów szkół i placówek w sprawie nadawania stopnia nauczyciela kontraktowego obejmowała rejestrowanie i analizowanie zawiadomień przesyłanych przez dyrektorów szkół i placówek oświatowych do Kuratorium, jako organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Kuratorium prowadziło „Rejestr wniosków wpływających do Kuratorium – nauczyciel kontraktowy”. W rejestrze tym ewidencjonowane były ww. zawiadomienia informujące o terminach pracy komisji kwalifikacyjnej dla nauczycieli stażystów ubiegających się o awans na stopień nauczyciela kontraktowego. Rejestr podlegał weryfikacji pod kątem możliwości udziału wizytatorów Kuratorium jako obserwatorów pracy komisji kwalifikacyjnych. W zależności od możliwości kadrowych i dyspozycyjności, wizytatorzy byli delegowani do prowadzenia obserwacji.

[dowód: akta kontroli str. 228-246]

W badanym okresie przedstawiciel Kuratora tylko jeden raz uczestniczył w charakterze obserwatora w posiedzeniu komisji kwalifikacyjnej w sprawie nadawania stopnia nauczyciela kontraktowego. Posiedzenie to odbyło się 27 listopada 2017 r. w Miejskim Zespole Poradni Psychologiczno-Pedagogicznych w Kielcach. Praca komisji kwalifikacyjnej została udokumentowana w formie *notatki służbowej z obserwacji pracy komisji kwalifikacyjnej* oraz protokołu z posiedzenia komisji. W notatce służbowej sformułowano uwagę dotyczącą „bardzo ogólnego sporządzenia uzasadnienia oceny”.

[dowód: akta kontroli str. 247-250]

Kurator wyjaśniając przyczyny, dla których pracownicy Kuratorium nie wzięli udziału w pracach większej liczby komisji kwalifikacyjnych, dotyczących nadawania stopnia nauczyciela kontraktowego, podał m.in.: *w okresach lipiec/sierpień i listopad/grudzień następuje spiętrzenie obowiązków wizytatorów, wynikające z dużej liczby wniosków nauczycieli o uzyskanie wszystkich stopni awansu zawodowego. Wizytatorzy delegowani są w tym samym czasie do pracy w komisjach egzaminacyjnych na stopień nauczyciela mianowanego oraz prowadzą postępowania kwalifikacyjne w związku z wnioskami nauczycieli o nadanie stopnia nauczyciela dyplomowanego. Priorytetem w tym czasie jest sprawne przeprowadzenie postępowań na stopień nauczyciela dyplomowanego, które wymagają od wizytatorów dużego zaangażowania i nakładu czasu pracy. Ponadto w okresie lipiec/sierpień trwa sezon urlopowy. Z kolei w okresie listopad/grudzień wizytatorzy zaangażowani są w prowadzenie ewaluacji i kontroli w szkołach/placówkach.* W wyjaśnieniach Kurator wskazał również na problem zbyt małej liczby pracowników Kuratorium zatrudnionych na stanowisku wizytatora w stosunku do liczby zawiadomień i wniosków o udział przedstawiciela Kuratora w pracach komisji kierowanych do Kuratorium.

[dowód: akta kontroli str. 303, 304]

2.3. W roku szkolnym 2016/2017 do Kuratora wpłynęło odwołanie od decyzji organu prowadzącego szkołę. Dotyczyło ono odmowy nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego z uwagi na przekroczenie terminu złożenia wniosku, o którym mowa w art. 9d ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela. W wyniku prowadzonego postępowania stwierdzono, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie i utrzymano w mocy zaskarżoną decyzję organu prowadzącego szkołę. Rozstrzygnięcie było uzasadnione w świetle zgromadzonych dowodów w sprawie. Postępowanie prowadzono bez zbędnej zwłoki, zgodnie z art. 35 § 1 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵.

[dowód: akta kontroli str. 259]

2.4. W kontrolowanym okresie do Kuratorium nie wpłynęły odwołania nauczycieli od oceny dorobku zawodowego za okres stażu.

[dowód: akta kontroli str. 259]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W realizowanych przez Kuratorium działaniach nadzorczych w podległych szkołach i placówkach uwzględniano problematykę awansu zawodowego nauczycieli.

Na podstawie dokumentacji sporządzanej przez wizytatorów podczas dokonywania oceny pracy dyrektorów szkół/placówek dokonywano analizy przebiegu awansu zawodowego na kolejny stopień awansu zawodowego nauczycieli. Prowadzono także kontrole przestrzegania przez dyrektorów przepisów dotyczących awansu zawodowego nauczycieli. Do Kuratorium nie wpłynęły skargi nauczycieli w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowania w sprawach awansu zawodowego na poziomie nadzorowanych szkół i placówek oraz ich organów prowadzących.

Terminowo i z należytą starannością rozpatrzone odwołanie nauczyciela podległej szkoły od decyzji organu prowadzącego szkołę w sprawie odmowy nadania stopnia nauczyciela kontraktowego.

W badanym okresie tylko jeden raz wykorzystano możliwość udziału przedstawiciela Kuratora (w charakterze obserwatora) w pracach komisji kwalifikacyjnej, powołanej w nadzorowanej placówce w sprawie awansu zawodowego nauczycieli w roku szkolnym 2016/2017.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia prawidłowego sporządzania protokołów z przebiegu prac komisji kwalifikacyjnej w postępowaniu na stopień nauczyciela dyplomowanego, uwzględniających informacje o treści odpowiedzi udzielonych przez nauczycieli na pytania członków komisji.
2. Zapewnienie w pracach komisji kwalifikacyjnych prowadzących postępowanie na stopień nauczyciela dyplomowanego udziału przynajmniej jednego eksperta, który naucza tego samego przedmiotu lub prowadzi ten sam rodzaj zajęć co nauczyciel.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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.

Kielce, dnia stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

Kontroler
Jerzy Stachowiak
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis