



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410. 013.06.2017

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 ma 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/85/2017 z dnia 21 września 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 1]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Sandomierzu.
<i>kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marek Bronkowski – Burmistrz Miasta Sandomierza (dalej: Burmistrz) od dnia 8 grudnia 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 3, 4]
<i>Ocena ogólna</i>	

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

W badanym okresie w Gminie Sandomierz (dalej: Gmina) nie w pełni rzetelnie prowadzono postępowania w sprawie nadawania nauczycielom stopni awansu zawodowego. Gmina zapewniła nauczycielom szkół, dla których jest organem prowadzącym, wymagane środki na doskonalenie i rozwój zawodowy, a stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na realizację tego zadania.

W latach 2015-2017 Burmistrz nadał stopień nauczyciela mianowanego trzem nauczycielom. Wszyscy nauczyciele awansowani spełniali warunki przystąpienia do postępowania egzaminacyjnego, a postępowania te zostały przeprowadzone z zachowaniem obowiązujących zasad. W protokołach z przebiegu prac komisji egzaminacyjnych, wbrew obowiązkowi wynikającemu z § 14 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli² (dalej: rozporządzenie w sprawie uzyskiwania stopni awansu) nie zamieszczano wymaganych informacji o udzielonych przez nauczyciela odpowiedziach, które by potwierdziły rzetelność sprawdzania spełniania przez nauczycieli wymagań niezbędnych do uzyskania stopnia awansu zawodowego, określonych w § 7 ust. 2 tego rozporządzenia.

W latach 2015, 2016 i 2017 w budżecie Gminy wyodrębniono środki na doskonalenie zawodowe nauczycieli w wysokości wymaganej na podstawie art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela³. W latach 2015 i 2016 wykorzystano je na te cele w wysokości 73,8% i 82,9% kwoty zaplanowanej.

W planie dofinansowania form doskonalenia zawodowego na 2015 r. nie została ustalona maksymalna kwota dofinansowania opłat za kształcenie pobieranych przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i formy kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane. Było to niezgodne z § 7 rozporządzenia Ministra

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.

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1189 ze zm.

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 środków⁴. W planach dofinansowania na lata 2016 i 2017 powyższa kwota została ustalona.

Plany dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli na lata 2015, 2016 i 2017 przygotowano w oparciu o analizy potrzeb prowadzonych szkół i placówek oraz wyników nauczania w szkołach. Ze strony Gminy zapewniono nadzór nad procesem przygotowania nauczycieli w ramach staży na stopnie awansu zawodowego, poprzez wdrożenie w Centrum Usług Wspólnych w Sandomierzu⁵ (dalej: CUW) procedury weryfikacji wniosków dyrektorów szkół i placówek o dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli. Ponadto wszyscy wnioskujący nauczyciele otrzymali ww. dofinansowanie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Nadawanie nauczycielom stopni awansu zawodowego

Opis stanu faktycznego

1.1. Dla jednostek oświatowych działających na terenie gminy Sandomierz organem prowadzącym było Miasto Sandomierz. Łączna liczba tych jednostek w latach szkolnych 2015/2016, 2016/2017 i 2017/2018 wynosiła: 15, 14 i 12.

Na łączną liczbę jednostek oświatowych składały się następujące rodzaje placówek⁶:

- przedszkola: 6, 5 i 5 (42,9%, 38,5% i 45,5%);
- szkoły podstawowe: 4, 4 i 4 (28,5%, 30,7% i 36,3%);
- gimnazja: 2, 2 i 0⁷ (14,3%, 15,4% i 0%);
- placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom poza miejscem stałego zamieszkania: 2, 2 i 2⁸ (14,3%, 15,4% i 18,2%).

[dowód: akta kontroli str. 6]

Ogólna liczba zatrudnionych w ww. jednostkach oświatowych nauczycieli w latach szkolnych 2015/2016, 2016/2017 i 2017/2018 wynosiła: 313, 319 i 288.

Na łączną liczbę nauczycieli składali się nauczyciele:

- stażyści: 7, 9 i 8 (2,2%, 2,8% i 2,8%);
- kontraktowi: 27, 24 i 14 (8,6%, 7,5% i 4,9%);
- mianowani: 44, 50, 34 (14,1%, 15,7% i 11,8%);
- dyplomowani: 232, 230 i 229 (74,1%, 72,1% i 79,5%);
- bez stopnia: 3, 6 i 3 (1%, 1,9% i 1%).

[dowód: akta kontroli str. 5]

Rada Miasta Sandomierza uchwałą z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie organizacji obsługi ekonomicznej i finansowo-księgowej szkół i przedszkoli w Sandomierzu utworzyła Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół w Sandomierzu (dalej: ZEA). ZEA był jednostką organizacyjną gminy Sandomierz o statusie jednostki budżetowej, realizującą zadania

⁴ Dz. U. Nr 46, poz. 430, ze zm. (dalej: rozporządzenie w sprawie środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli).

⁵ Jednostka organizacyjna gminy Sandomierz realizująca zadania w zakresie obsługi ekonomiczno-administracyjnej i finansowo księgowej gimnazjów, szkół podstawowych i przedszkoli w Sandomierzu.

⁶ W nawiasach podano procentowy udział poszczególnych rodzajów placówek w ich ogólnej liczbie.

⁷ W związku z wchodzącą od 1 września 2017 r. reformą organizacji systemu oświaty gimnazja włączono do struktury szkół podstawowych.

⁸ Świetlica Socjoterapeutyczna "Bajka" oraz Świetlica Socjoterapeutyczna "Przystań"

w zakresie obsługi ekonomiczno-administracyjnej i finansowo księgowej gimnazjów, szkół podstawowych i przedszkoli. [dowód: akta kontroli str. 253]

Zgodnie z § 8 pkt 20 lit. m Statutu ZEA stanowiącego załącznik do uchwały⁹ Rady Miasta Sandomierza z dnia 25 lutego 2015 r. do zadań ZEA należy zapewnienie warunków dla doskonalenia zawodowego nauczycieli, organizowanie i przeprowadzanie egzaminów na stopień nauczyciela mianowanego oraz prowadzenie dokumentacji związanej z awansem zawodowym nauczycieli. [dowód: akta kontroli str. 267]

Uchwałą¹⁰ z dnia 22 grudnia 2015 r. Rada Miasta Sandomierza dokonała przekształcenia ZEA w jednostkę budżetową gminy Sandomierz Samorządowe Centrum Oświaty w Sandomierzu (dalej: SCO), a uchwałą¹¹ z 28 września 2016 r. dokonała zamiany nazwy SCO na CUW. [dowód: akta kontroli str. 271, 280]

Zgodnie z § 9 pkt 13 Statutu CUW stanowiącego załącznik do uchwały¹² z 23 listopada 2016 r. Rady Miasta Sandomierza z dnia 23 listopada 2016 r. do zadań CUW należy zapewnienie warunków dla doskonalenia zawodowego nauczycieli, organizowanie i przeprowadzanie egzaminów na stopień nauczyciela mianowanego oraz prowadzenie dokumentacji związanej z awansem zawodowym nauczycieli. [dowód: akta kontroli str. 295]

Art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe¹³ stanowi, że w celu wykonywania zadań wymienionych w ust. 1 organy prowadzące szkoły i placówki o których mowa w art. 8 ust. 2 pkt 2 i 3 oraz ust. 4-13, mogą tworzyć jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek lub organizować wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną prowadzonych szkół i placówek, o której mowa w ust. 1 pkt 4, tj. zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴, i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki.

Burmistrz wyjaśnił, że: *przekazanie CUW obowiązków związanych z egzaminami na stopień nauczyciela mianowanego oraz prowadzeniem dokumentacji związanej z awansem zawodowym nauczycieli, mieści się w granicach obsługi organizacyjnej i administracyjnej jednostek. Przekazanie to polega na powierzeniu CUW czynności technicznych oraz biurowo-administracyjnych, które nie wkraczają w kompetencje i obowiązki Burmistrza wynikające z ustaw i rozporządzeń. (...). Pracownicy CUW zajmują się jedynie (...): organizowaniem i przeprowadzeniem egzaminów na stopień nauczyciela mianowanego oraz prowadzeniem związanej z tym dokumentacji. Mieści się to w ramach obsługi organizacyjnej i administracyjno-biurowej i polega na sporządzaniu projektów dokumentów oraz zapewnieniu obsługi technicznej procedury awansu zawodowego nauczycieli. (...).* [dowód: akta kontroli str. 170, 171]

1.2. W latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego na stopień nauczyciela mianowanego zawnioskowały trzy osoby, z tego jedna w roku szkolnym 2015/2016 i dwie w roku szkolnym 2016/2017. Osoby te przystąpiły do egzaminu kwalifikacyjnego i po jego zdaniu uzyskały stopień awansu nauczyciela mianowanego.

⁹ Uchwała w sprawie zmiany uchwały Rady Miasta Sandomierza z dnia 6 lipca 2005 roku w sprawie organizacji obsługi ekonomicznej i finansowo-księgowej szkół i przedszkoli w Sandomierzu zmienionej uchwałą Rady Miasta Sandomierza z dnia 21 czerwca 2006 roku w sprawie organizacji obsługi ekonomicznej i finansowo-księgowej szkół i przedszkoli w Sandomierzu oraz uchwałą Rady Miasta Sandomierza z dnia 30 listopada 2009 roku w sprawie organizacji obsługi ekonomicznej i finansowo-księgowej szkół i przedszkoli w Sandomierzu zmienionej uchwałą Rady Miasta Sandomierza z dnia 6 kwietnia 2011 roku w sprawie organizacji obsługi ekonomicznej i finansowo-księgowej szkół i przedszkoli w Sandomierzu.

¹⁰ Uchwała w sprawie przekształcenia jednostki budżetowej Gminy Miejskiej Sandomierz "Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Sandomierzu" w jednostkę budżetową Gminy Miejskiej Sandomierz "Samorządowe Centrum Oświaty" w Sandomierzu.

¹¹ Uchwała o zmianie uchwały Rady Miasta Sandomierza w sprawie przekształcenia jednostki budżetowej Gminy Miejskiej Sandomierz "Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Sandomierzu" w jednostkę budżetową Gminy Miejskiej Sandomierz "Samorządowe Centrum Oświaty w Sandomierzu" oraz o zmianie nazwy jednostki budżetowej Gminy Miejskiej Sandomierz z Samorządowego Centrum Oświaty w Sandomierzu na Centrum Usług Wspólnych w Sandomierzu.

¹² Uchwała w sprawie zmiany uchwały Rady Miasta Sandomierza w sprawie przekształcenia jednostki budżetowej Gminy Miejskiej Sandomierz "Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Sandomierzu" w jednostkę budżetową Gminy Miejskiej Sandomierz "Samorządowe Centrum Oświaty w Sandomierzu.

¹³ Dz. U. z 2017 r., poz. 59.

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 i 2255.

W ww. latach szkolnych nie wystąpiła sytuacja pozostawienia wniosku nauczyciela o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego bez rozpoznania, jak również nie wydano nauczycielom decyzji o odmowie nadania stopnia awansu. [dowód: akta kontroli str. 7,8]

Badaniem objęto postępowania egzaminacyjne na stopień nauczyciela mianowanego wszystkich (trzech) osób ubiegających się o ten stopień w latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017.

Byli to nauczyciele ze szkół podstawowych działających na terenie Sandomierza:

- 1) nauczyciel, który zdał egzamin 27 lipca 2016 r. (rok szkolny 2015/2016);
- 2) nauczyciel, który zdał egzamin 6 lipca 2017 r. (rok szkolny 2016/2017);
- 3) nauczyciel, który zdał egzamin 6 lipca 2017 r. (rok szkolny 2016/2017).

Wszyscy nauczyciele posiadali kwalifikacje wymagane na ich stanowiskach pracy, wynikające z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela. Zgodnie z art. 9c ust. 1 pkt 2 ustawy Karta Nauczyciela odbyli odpowiedniej długości staż pracy, tj. 2 lata i 9 miesięcy, a także spełnili warunek przepracowania odpowiedniego okresu od poprzedniego awansu (wymaganie z art. 9d ust. 4 ustawy Karta Nauczyciela). Złożyli wnioski o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego przed upływem terminu określonego w art. 9d ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela. [dowód: akta kontroli str. 9, 10, 17, 30, 48, 58, 60, 62]

Zarządzeniami Burmistrza z 19 lipca 2016 r., z 23 czerwca 2017 r. oraz z 23 czerwca 2017 r. do przeprowadzenia egzaminów kwalifikacyjnych ww. nauczycieli powołano komisje egzaminacyjne w składach pięcioosobowych. Spełniono wymogi z art. 9g ust. 2 pkt 4 ustawy Karta Nauczyciela i § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie uzyskiwania stopni awansu poprzez zapewnienie udziału w komisji egzaminacyjnej dwóch ekspertów z kwalifikacjami odpowiadającymi stanowisku nauczyciela egzaminowanego, a także wymóg § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie uzyskiwania stopni awansu w zakresie przeprowadzenia egzaminu i rozstrzygnięcia jego wyniku w wymaganym minimalnym składzie 2/3 członków komisji egzaminacyjnej. Żaden z ww. nauczycieli nie wnioskował o udział przedstawiciela związku zawodowego w komisji egzaminacyjnej. [dowód: akta kontroli str. 8, 10, 11, 13, 27, 43]

Zgodnie z § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie uzyskiwania stopni awansu wymagania niezbędne do uzyskania stopnia nauczyciela mianowanego obejmują:

- 1) umiejętność organizacji i doskonalenia warsztatu pracy, dokonywania ewaluacji własnych działań, a także oceniania ich skuteczności i dokonywania zmian w tych działaniach;
- 2) umiejętność uwzględniania w pracy potrzeb rozwojowych uczniów, problematyki środowiska lokalnego oraz współczesnych problemów społecznych i cywilizacyjnych;
- 3) umiejętność wykorzystywania w pracy technologii informacyjnej i komunikacyjnej;
- 4) umiejętność zastosowania wiedzy z zakresu psychologii, pedagogiki i dydaktyki oraz ogólnych zagadnień z zakresu oświaty, pomocy społecznej lub postępowania w sprawach nieletnich w rozwiązywaniu problemów związanych z zakresem realizowanych przez nauczyciela zadań;
- 5) umiejętność posługiwania się przepisami dotyczącymi systemu oświaty, pomocy społecznej lub postępowania w sprawach nieletnich w zakresie funkcjonowania szkoły, w której nauczyciel odbywał staż.

Natomiast zgodnie z § 12 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia komisja egzaminacyjna przeprowadza egzamin, w czasie którego nauczyciel kontraktowy ubiegający się o awans na stopień nauczyciela mianowanego odpowiada na pytania członków komisji dotyczące wymagań określonych w § 7 ust. 2.

W protokołach posiedzeń komisji egzaminacyjnych objętych badaniem dla trzech ww. nauczycieli podano:

- protokół dotyczący nauczyciela nr 1: zadano pytanie dotyczące ewaluacji własnej

(§ 7 ust. 2 pkt 1); brak pytań dotyczących § 7 ust. 2 pkt 2-5. Zanotowano tylko uogólnione oceny odpowiedzi nauczyciela: *odpowiedź satysfakcjonująca i pełna oraz odpowiedź wyczerpująca*;

- protokół dotyczący nauczyciela nr 2: zadano pytanie dotyczące organizacji pracy i ewaluacji własnej, potrzeb rozwojowych uczniów oraz przepisów oświatowych (§ 7 ust. 2 pkt 1, 2 i 5); brak pytań dotyczących § 7 ust. 2 pkt 3 i 4. Zanotowano jedną ocenę ogólną do odpowiedzi nauczyciela na sześć zadanych pytań: *odpowiedzi były satysfakcjonujące chociaż zabrakło fachowych odpowiedzi i narzędzi*;
- protokół dotyczący nauczyciela nr 3: zadano pytanie dotyczące organizacji i doskonalenia warsztatu pracy, wykorzystano podczas prezentacji technologię informacyjną i komunikacyjną (§ 7 ust. 2 pkt 1, 2 i 3); brak pytań dotyczących § 7 ust. 2 pkt 4 i 5. Nie zanotowano żadnej oceny odpowiedzi nauczyciela.

[dowód: akta kontroli str. 11, 21, 36, 53]

Burmistrz wyjaśnił, że: *powołując komisję egzaminacyjną i wyznaczając w niej udział przedstawiciela organu sprawującego nadzór pedagogiczny oraz dwóch ekspertów z listy Ministerstwa Edukacji Narodowej Burmistrz miał prawo domniemywać, że pytania zadawane podczas posiedzeń komisji będą zgodne z wymogami ustalonymi w § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie uzyskiwania stopni awansu. Rozbieżności w rodzaju zadawanych pytań wynikają z faktu, że egzaminowani nauczyciele podczas wystąpień prezentujących dorobek zawodowy wyczerpująco przedstawili komisjom kwestie dotyczące wymagań niezbędnych do uzyskania stopnia awansu zawodowego (np. prezentowali umiejętności posługiwania się przepisami dotyczącymi prawa oświatowego, przepisami wewnętrznymi szkoły, udowodnili, że posiadają wiedzę z zakresu psychologii, a także korzystali z technologii informatycznej)*. [dowód: akta kontroli str. 171]

Komisje egzaminacyjne 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. Decyzje o nadaniu stopnia awansu zawodowego wydawano w terminie do dnia 31 sierpnia danego roku, tj. zgodnie z art. 9b ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela. Powyższe decyzje były zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie uzyskiwania stopni awansu. [dowód: akta kontroli str. 11]

1.3. W latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 żaden z dyrektorów szkół i placówek prowadzonych przez gminę Sandomierz nie wnioskował o przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego w sprawie nadania stopnia nauczyciela dyplomowanego, jak również nie przystąpił do takiego postępowania. [dowód: akta kontroli str. 65]

1.4. Na podstawie art. 9g ust. 4 ustawy Karta Nauczyciela w pracach komisji kwalifikacyjnej w sprawie nadawania stopnia nauczyciela kontraktowego może brać udział w charakterze obserwatora przedstawiciel organu prowadzącego szkołę lub placówkę.

W latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 stopień awansu zawodowego nauczyciel kontraktowego uzyskało łącznie trzech nauczycieli. [dowód: akta kontroli str. 64]

Gmina nie korzystała z uprawnienia do obserwowania pracy komisji kwalifikacyjnej na stopień nauczyciela kontraktowego w prowadzonych szkołach i placówkach w ww. okresie.

Burmistrz wyjaśnił, że (...) *Ograniczone zasoby kadrowe nie pozwalają na uczestnictwo przedstawicieli we wszystkich komisjach, stąd w omawianych latach nie delegowano z organu prowadzącego obserwatora do udziału w rozmowach kwalifikacyjnych na stopień nauczyciela kontraktowego*. [dowód: akta kontroli str. 171]

1.5. W latach szkolnych 2015/2016, 2016/2017 i 2017/2018 do organu prowadzącego nie wpłynęły wnioski o wszczęcie postępowania odwoławczego od decyzji dyrektorów szkół i placówek o nadaniu lub odmowie nadania stopnia nauczyciela kontraktowego. [dowód: akta kontroli str. 65]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli, 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.

W badanym okresie komisja egzaminacyjna nie dochowała należytej staranności przeprowadzenia egzaminów na stopień nauczyciela mianowanego. W protokołach z przebiegu pracy komisji odnotowano tylko uogólnione oceny odpowiedzi nauczyciela nr 1 i nr 2, tj. *odpowieź satysfakcjonująca i pełna* oraz *odpowieź wyczerpująca*, a także *odpowiedzi były satysfakcjonujące chociaż zabrakło fachowych odpowiedzi i narzędzi*, a w przypadku nauczyciela nr 3 nie odnotowano żadnej oceny jego odpowiedzi. [dowód: akta kontroli str. 11, 21, 36, 53]

Burmistrz wyjaśnił, że: *uogólnione oceny odpowiedzi nauczycieli mogą wynikać z interpretacji przez komisje zapisu § 14 ust. 1 pkt 4 o podaniu do protokołu informacji o udzielonych odpowiedziach, jako stwierdzenie: odpowiedź satysfakcjonująca lub wyczerpująca.* [dowód: akta kontroli str. 171]

Niedochowanie należytej staranności przeprowadzenia egzaminów było działaniem nierzetelnym.

Ocena częściowa

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

Do udziału w postępowaniach egzaminacyjnych na stopień nauczyciela mianowanego dopuszczono osoby posiadające wymagane kwalifikacje zawodowe i spełniające wymóg odbycia pozytywnie ocenionego stażu. W składzie komisji egzaminacyjnych i kwalifikacyjnych zapewniono wymagany udział odpowiednio dwóch ekspertów z zakresu awansu zawodowego nauczycieli, w tym wymagany udział eksperta o kwalifikacjach odpowiadających specjalności nauczycielskiej lub rodzajowi stanowiska nauczyciela. Nauczyciele nie wnioskowali o powołanie do składu komisji przedstawicieli nauczycielskich organizacji związkowych. Przebieg prac komisji był dokumentowany w protokołach. Odnotowano m.in. zadawane nauczycielom pytania sprawdzające. W dwóch protokołach odnotowano tylko uogólnione oceny odpowiedzi nauczycieli, a w jednym przypadku nie zanotowano żadnej oceny odpowiedzi nauczyciela. We wszystkich badanych przypadkach głosowania komisji w sprawie oceny dorobku zawodowego nauczyciela odbyły przy wymaganej obecności co najmniej 2/3 powołanego składu komisji.

Gmina nie korzystała z uprawnienia do obserwowania pracy komisji kwalifikacyjnej na stopień nauczyciela kontraktowego w prowadzonych szkołach i placówkach w ww. okresie.

2. Zapewnienie nauczycielom warunków do rozwoju i awansu zawodowego

Opis stanu
faktycznego

2.1. W budżecie gminy na lata 2015, 2016 i 2017 zostały wyodrębnione środki na doskonalenie zawodowe nauczycieli.

Wg stanu planistycznego na początek każdego roku budżetowego wyniosły one odpowiednio:

- 2015 r.: w rozdziale 80146 Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli – 154.800 zł; w rozdziale 85446 Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli – 5.000 zł [dowód: akta kontroli str. 74, 76, 78, 80]
- 2016 r.: w rozdziale 80146 – 178.050 zł; w rozdziale 85446 – 5.990 zł [dowód: akta kontroli str. 107, 108, 110, 112]
- 2017 r.: w rozdziale 80146 – 193.450 zł; w rozdziale 85446 – 5.990 zł [dowód: akta kontroli str. 146, 147, 149, 150]

Wg stanu po zmianach dokonanych w trakcie roku budżetowego (na koniec 2015 r. i 2016 r. oraz dnia 31 sierpnia 2017 r.) wyniosły one odpowiednio:

- 2015 r.: w rozdziale 80146 – 77.300 zł; w rozdziale 85446 – 5.000 zł [dowód: akta kontroli str. 91, 92, 98, 100]
- 2016 r.: w rozdziale 80146 – 185.350 zł; w rozdziale 85446 – 3.000 zł [dowód: akta kontroli str. 122, 124, 130, 133]
- 31 sierpnia 2017 r.: w rozdziale 80146 – 193.450 zł; w rozdziale 85446 – 5.990 zł [dowód: akta kontroli str. 153, 154, 160, 162]

Na podstawie art. 70a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela w budżetach organów prowadzących szkoły wyodrębnia się środki na finansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego – w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. W odniesieniu do 2016 r. i 2015 obowiązywały przepisy okresowo ograniczające wysokość wymaganego wyodrębnienia tych środków „do 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, jednak nie mniej niż 0,5%”¹⁵.

W planie finansowym wydatków na dany rok budżetowy kwota wyodrębnionych środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli została ujęta w ogólnej kwocie wydatków klasyfikowanych w rozdziałach 80146 i 85446 Dostosowanie i doskonalenie nauczycieli. Wyodrębnienie środków określonych w art. 70a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela zostało zapisane w dokumentach planistycznych, tj. planie finansowym wynagrodzeń nauczycieli szkół i przedszkoli w formie dodatkowej kalkulacji. [dowód: akta kontroli str. 172-175, 178-181, 184-187]

Środki wyodrębnione przez gminę w latach 2015-2017 kształtowały się na następującym poziomie (wg stanu na początek każdego roku budżetowego):

- 2015 r. – 1,24%;
- 2016 r. – 1,43%;
- 2017 r. – 1,45%.

[dowód: akta kontroli str. 190]

Do kalkulacji wysokości środków na dany rok budżetowy liczbę nauczycieli ustala się przyjmując stan zatrudnienia we wszystkich placówkach oświatowych, dla których gmina Sandomierz jest organem prowadzącym – na 15 września roku poprzedzającego rok budżetowy, z uwzględnieniem ewentualnych zmian wykazanych przez dyrektorów jednostek w materiałach składanych do projektu budżetu. Po ustaleniu liczby nauczycieli w sposób opisany powyżej, dokonuje się obliczenia wysokości środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli z uwzględnieniem wszystkich wymaganych składników na rok budżetowy, dla którego tworzony jest projekt. Np. do projektu budżetu na 2017 r. przyjęto stan zatrudnienia nauczycieli z 14 września 2016 r. [dowód: akta kontroli str. 172-175, 178-181, 184-187, 192]

Na przykładzie kalkulacji środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli na 2017 r. potwierdzono, że została ona dokonana prawidłowo, a przyjęty do kalkulacji stan zatrudnienia nie odbiegał od faktycznego stanu zatrudnienia wynikającego z zestawienia zbiorczego z bazy danych „starego SIO” na dzień 30 września 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 184, 186, 302, 305, 308, 311, 314, 317, 320, 323, 326]

W badanym okresie dokonano następujących zmian w budżecie:

- zarządzeniem Burmistrza z 23 marca 2015 r. dokonano zmniejszenia wydatków w budżecie na 2015 r. w rozdziale 80146 o łączną kwotę 77,5 tys. zł. Zmniejszenie dotyczyło zakupu pomocy dydaktycznych, wydatków na delegacje służbowe, na szkolenia oraz na zakup usług pozostałych;

¹⁵ Na podstawie odpowiednio: art. 11 pkt 1 ustawy z 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej; art. 1 pkt 1 ustawy z 2015 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016.

- zarządzeniem Burmistrza z 23 maja 2016 r. zwiększono wydatki w budżecie na 2016 r. w rozdziale 80146 o 7,3 tys. zł;
- zarządzeniem Burmistrza z 24 października 2016 r. zmniejszono wydatki w budżecie na 2016 r. w rozdziale 85446 o 2,99 tys. zł. Zmniejszenie dotyczyło wydatków na delegacje służbowe oraz na szkolenia pracowników świetlic.

[dowód: akta kontroli str. 81, 86, 87, 113, 117]

Dokonane zmiany nie spowodowały zmniejszenia środków wyodrębnionych na doskonalenie zawodowe nauczycieli poniżej wymaganego poziomu w relacji do planowanych rocznych wydatków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. Do dnia 30 września 2017 r. nie wystąpiły zmiany w planie finansowym wydatków na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli w budżecie na 2017 r.

Wg stanu po zmianach dokonanych w trakcie roku budżetowego (na koniec 2015 r. i 2016 r.) wskaźniki wyniosły odpowiednio:

- 2015 r. – 0,68%;
- 2016 r. –1,47%.

[dowód: akta kontroli str. 191]

2.2. Zgodnie z § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli organ prowadzący opracowuje na każdy rok budżetowy plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego dla nauczycieli (dalej: plan dofinansowania), finansowanych ze środków wyodrębnianych w budżecie j.s.t. na doskonalenie zawodowe nauczycieli.

Gmina Sandomierz opracowała na lata 2015, 2016 i 2017 plany dofinansowania, w których łączna kwota dofinansowania dla szkół i przedszkoli samorządowych wyniosła odpowiednio: 154.800 zł, 178.050 zł i 193.450 zł. [dowód: akta kontroli str. 195, 200, 204]

Plany dofinansowania na lata 2016 i 2017 ustalone zarządzeniami Burmistrza z dnia 8 marca 2016 r. oraz z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli ze środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli oraz maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz form kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane. [dowód: akta kontroli str.196-198, 201-203]

Zarządzenia dotyczącego planu dofinansowania na 2015 r. nie wydano, natomiast opracowano tabelę, w której przedstawiono plan dofinansowania zawodowego nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych. Jak wyjaśnił Burmistrz *zarządzenie nie zostało wydane (...), co jest związane z ówczesnymi zmianami organizacyjnymi w Urzędzie.* [dowód: akta kontroli str. 332]

Dyrektor CUW – Tamara Socha oświadczyła, że *plan dofinansowania na 2015 r. został opracowany (...) na podstawie wniosków dyrektorów szkół i przedszkoli. (...) Wydatki na dofinansowanie form doskonalenia zawodowego nauczycieli były dokonane zgodnie ze sporządzonym planem.* [dowód: akta kontroli str. 337]

Dane dotyczące kwot dofinansowania w planach dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli na 2015 i 2016 r. (wiersz 4 tabeli planu) nie są zgodne z danymi we wnioskach złożonych przez dyrektora Szkoły Podstawowej nr 4 w Sandomierzu. Dyrektor Szkoły Podstawowej nr 4 wnioskował na ww. lata o dofinansowanie w kwocie 24.600 zł, tymczasem w planie dofinansowania na 2015 r. ujęto dla tej szkoły kwotę 24.000 zł, a w planie dofinansowania na 2016 r. ujęto 31.000 zł. [dowód: akta kontroli str. 195, 200, 212, 225]

Dyrektor CUW wyjaśniła: *plan finansowy na doskonalenie zawodowe nauczycieli w Szkole Podstawowej nr 4 na 2015 r. wynosił 24.000 zł i był niższy od wniosku dyrektora szkoły o kwotę 600 zł. Na etapie projektowania budżetu czyli we wrześniu 2014 r. ZEA obliczył ogólną kwotę na doskonalenie zawodowe nauczycieli dla poszczególnych jednostek proporcjonalnie do wysokości planowanych środków na wynagrodzenia nauczycieli.*

Informacja o tych kwotach została przekazana do szkół przed sporządzaniem przez dyrektorów wniosków o doskonalenie zawodowe nauczycieli na 2015 r. Kierownik jednostki przy podziale tych środków na poszczególne formy doskonalenia przez pomyłkę ujął kwotę o 600 zł większą niż wcześniej była ustalona. Dyrektor Szkoły Podstawowej nr 4 nie zgłaszał żadnych zastrzeżeń co do wysokości kwot ujętych w planach na doskonalenie zawodowe nauczycieli sporządzonych przez ZEAS. Różnica ta nie powoduje zaniżenia wymaganej wysokości środków na finansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego – w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. W 2015 r. stosunek środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli do planowanych środków na wynagrodzenia nauczycieli wyniósł 1,24%. [dowód: akta kontroli str. 348]

Burmistrz wyjaśnił: w 2016 r. Szkoła Podstawowa Nr 4 otrzymała kwotę 31.000 zł na doskonalenie zawodowe nauczycieli, która była zgodna z planem finansowym na rok 2016. Środki ujęte w planie finansowym były wyższe od wynikających z wniosku dyrektora szkoły z dnia 25 listopada 2015 r. Organ prowadzący ustalił plan wyższy niż ujęty we wniosku dyrektora w tym zakresie z uwagi na potrzeby realizacji zadań związanych z potrzebą kształcenia specjalnego (praca z dziećmi z autyzmem). Różnica ta jest na korzyść Szkoły Podstawowej Nr 4 w Sandomierzu w związku z czym nie ma ryzyka, że organ prowadzący nie zapewnił wymaganych środków na finansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego - w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. [dowód: akta kontroli str. 331]

Zgodnie z § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli (w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2016 r.), organ prowadzący opracowuje na każdy rok budżetowy plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, o których mowa w § 2, biorąc pod uwagę:

- 1) wnioski dyrektorów szkół i placówek, o których mowa w ust. 2,
- 2) wyniki sprawdzianu, egzaminu gimnazjalnego, egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie i egzaminu maturalnego,
- 3) wyniki ewaluacji wewnętrznej i zewnętrznej oraz wynikające z nich wnioski,
- 4) podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa, ustalone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty.

Plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli na 2016 i 2017 r. opracowano biorąc po uwagę wnioski dyrektorów szkół i placówek (§ 6 ust. 3 pkt 1 ww. rozporządzenia) natomiast brak zapisów świadczących o tym, iż brano pod uwagę elementy określone w § 6 ust. 3 pkt 2, 3 i 4. [dowód: akta kontroli str. 196-204, 220-252]

Plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli powinien uwzględniać podstawowe kierunki polityki oświatowej państwa ustalone przez Ministra Edukacji Narodowej. Kierunki tej polityki ustalone na rok szkolny 2016/2017 obejmowały: 1) upowszechnianie czytelnictwa, rozwijanie kompetencji czytelniczych wśród dzieci i młodzieży; 2) rozwijanie kompetencji informatycznych dzieci i młodzieży w szkołach i placówkach; 3) kształtowanie postaw, wychowanie do wartości; 4) podniesienie jakości kształcenia zawodowego w szkołach ponadgimnazjalnych poprzez angażowanie pracodawców w proces dostosowania kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy; 5) przygotowanie wdrożenia od roku szkolnego 2017/2018 nowej podstawy programowej¹⁶.

Zarówno plan na 2016 r. jak i na 2017 r. nie uwzględniają ww. kierunków polityki oświatowej państwa ustalanych przez Ministra Edukacji Narodowej. [dowód: akta kontroli str. 196-204, 220-252]

Burmistrz wyjaśnił: Treść przepisu¹⁷ wskazuje, że jest on adresowany wprost do dyrektorów szkół, którzy sporządzając wniosek powinni ująć przedmiotowe dane. Wobec powyższego

¹⁶ (patrz: https://men.gov.pl/jakosc-edukacji/nadzor-pedagogiczny/podstawowe-kierunki-realizacji-polityki-oswiatowej-panstwa-w-roku-szkolnym-2016_2017.html).

¹⁷ § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli.

brak w postaci nie przepisania w całości treści § 6 do Zarządzenia Burmistrza, nie jest tożsamy z nie ujęciem powyższej regulacji, gdyż plan „uwzględnia wnioski dyrektorów szkół i przedszkoli.” (...). Brak ujęcia ww. zaleceń w zakresie kierunków polityki oświatowej, w podstawie prawnej nie stanowi więc uchybienia i nie oznacza, że powyższe „podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa, ustalone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania,” zostały przez organ prowadzący szkołę pominięte przy wydawaniu Zarządzeń (...) z dnia 8 marca 2016 r. i (...) z dnia 7 marca 2017 r. Powyższe kierunki zawsze były i są realizowane przez organ prowadzący, co oznacza, że zgodnie z § 6 ust. 3 pkt 4 były brane pod uwagę, przy opracowywaniu na każdy rok budżetowy planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli. [dowód: akta kontroli str. 330, 331]

Plan na 2015 r. opracowano zgodnie § 2 rozporządzenia w sprawie środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r.) biorąc pod uwagę wnioski dyrektorów szkół i przedszkoli, dla których gmina Sandomierz jest organem prowadzącym. [dowód: akta kontroli str. 195, 205-219]

Zgodnie z § 7 rozporządzenia w sprawie środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli gmina ustaliła maksymalną kwotę dofinansowania opłat za kształcenie pobieranych przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i formy kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane na lata 2016 i 2017 w wysokości 1.500 zł. Wysokość tej kwoty została ustalona w § 9 ww. zarządzeń Burmistrza w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego (...), po konsultacjach z dyrektorami szkół i przedszkoli. [dowód: akta kontroli str. 198, 203]

Dyrektor CUW – Tamara Socha oświadczyła, że *ustalenie powyższej kwoty odbyło się po konsultacjach z dyrektorami szkół i przedszkoli.* [dowód: akta kontroli str. 194]

Nie ustalono natomiast ww. wysokości maksymalnej kwoty dofinansowania opłat na 2015 r. [dowód: akta kontroli str. 195, 206-219, 350]

2.3. Środki na doskonalenie zawodowe nauczycieli wyodrębnione przez gminę Sandomierz przekazywane są do realizacji do szkół i przedszkoli w ramach ich planów finansowych. [dowód: akta kontroli str. 195, 200, 204]

Kwoty wydatków zrealizowanych ze środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli wyodrębnionych w budżecie j.s.t. na lata 2015 i 2016 w rozdziale 80146 wyniosły: 60.705,93 zł i 156.205,86 zł.

Plan tych wydatków wynosił odpowiednio: 77.300 zł i 185.350 zł, co oznacza, że wydatki w ww. latach zostały zrealizowane w: 78,5% i 84,3%. [dowód: akta kontroli str. 98, 130]

W rozdziale 85446 w latach 2015 i 2016 nie realizowano wydatków, pomimo iż zaplanowano je odpowiednio w kwocie 5.000 zł i 3.000 zł. [dowód: akta kontroli str. 100, 133]

Poziom wydatków zrealizowanych w latach 2015 i 2016 łącznie w obydwu rozdziałach stanowi 73,8% i 82,9% wydatków zaplanowanych w tych rozdziałach. [dowód: akta kontroli str. 349]

Wyjaśniając przyczyny niepełnego wykonania wydatków Burmistrz podał: (...) *Przyczyny niepełnej realizacji planu na 2015 r. wynikają głównie z niezrealizowania wydatków z zakresu delegacji oraz przygotowania materiałów szkoleniowych i edukacyjnych. Większość szkoleń, które zostały zrealizowane odbyły się na terenie miasta Sandomierza co skutkowało brakiem wydatków związanych z pokryciem kosztów dojazdu, żywienia i ewentualnego noclegu. Nieznaczny procent z zaplanowanych szkoleń, warsztatów i konferencji nie został zrealizowany z powodu braku dostępu na rynku edukacyjnym oferty ściśle odpowiadającej założeniom zawartym we wnioskach dyrektorów. (...) Główna przyczyna niewykonania planu na 2016 r. wynika z braku realizacji wydatków na podróże służbowe związane z wyjazdami na szkolenia i konferencje, podobnie jak w roku 2015. Ponadto nie został w całości zrealizowany plan związany z opłatami za kształcenie pobierane przez szkoły wyższe ponieważ w Szkole Podstawowej Nr 4 organ prowadzący ustalił plan wyższy niż ujęty we wniosku dyrektora w tym zakresie z uwagi na potrzeby*

realizacji zadań związanych z potrzebą kształcenia specjalnego (praca z dziećmi z autyzmem). Jednakże mimo większych potrzeb jednostki tylko dwie osoby zgłosiły gotowość do realizacji studiów w tym zakresie. W rozdziale 85446 w latach 2015, 2016 nie wykazano realizacji wydatków z uwagi na fakt, iż kierownicy jednostek w opisach merytorycznych faktur dotyczących opłat za doskonalenie zawodowe nauczycieli (np. szkolenia rad pedagogicznych), nie wyodrębniali opłat dotyczących nauczycieli świetlic i wszystkie opłaty były klasyfikowane w rozdziale 80146. [dowód: akta kontroli str. 335, 336]

W latach 2015/2016 i 2016/2017 dofinansowaniem objęto odpowiednio 94 i 103 nauczycieli. Struktura nauczycieli korzystających z dofinansowania form doskonalenia zawodowego udzielanego bezpośrednio przez Gminę Sandomierz przedstawiała się następująco (w nawiasach podano liczbę dofinansowanych nauczycieli będących w trakcie stażu na kolejny stopień awansu zawodowego, a następnie liczbę nauczycieli niebędących w trakcie stażu na stopnie awansu zawodowego):

Rok szkolny 2015/2016

- kontraktowi: 3 (2 i 1) – 3%;
- mianowani: 12 (8 i 4) – 13%;
- dyplomowani 79 (0 i 79) – 84%.

Rok szkolny 2016/2017

- stażyści: 3 (2 i 1) – 3%;
- kontraktowi: 13 (8 i 5) – 13%;
- mianowani: 11 (4 i 7) – 10%;
- dyplomowani: 76 (0 i 76) – 74%.

W żadnej placówce nie wystąpił problem niekierowania dofinansowania do form doskonalenia zawodowego nauczycieli dyplomowanych, a także nie wystąpił przypadek niezrealizowania wniosku nauczyciela o dofinansowanie form doskonalenia zawodowego lub doksztalcenia. Wszyscy chętni nauczyciele mieli możliwość skorzystania z dofinansowania. [dowód: akta kontroli str. 341, 342]

Zakres zrealizowanych w latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 przez organ prowadzący działań służących kontroli i monitorowaniu funkcjonowania systemu awansu zawodowego nauczycieli obejmował głównie czynności związane z analizą wniosków o dofinansowanie składanych przez dyrektorów placówek, a także analizę danych z systemu SIO i systemu płacowego. [dowód: akta kontroli str. 343-346]

Podinspektor ds. oświaty i edukacji w CUW oświadczył: *Na dzień 30 września każdego roku w „starym” systemie SIO wyszukiwani są nauczyciele, którzy planują lub złożyli wniosek o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego na poszczególne stopnie awansu zawodowego. Na tej podstawie zdobywana jest wiedza odnośnie ilości nauczycieli ubiegających się o awans zawodowy. Na podstawie rozmowy telefonicznej z dyrektorami szkół weryfikuje się pobrane w ten sposób dane. Następnie w systemie płacowym sprawdza się, czy nauczyciele będący na ścieżce awansu zawodowego mają przydzielonych opiekunów stażu. Wydruk z systemu płacowego, na którym widnieją nazwiska opiekunów stażu oraz kopie dokumentów wystawionych przez dyrektorów szkół przyznających dodatek funkcyjny za pełnienie funkcji opiekuna stażu stanowią podstawę monitorowania funkcjonowania systemu awansu zawodowego nauczycieli. [dowód: akta kontroli str. 347]*

CUW nie posiada opracowanych w formie pisemnej procedur weryfikacji wniosków o dofinansowanie składanych przez dyrektorów szkół i placówek oświatowych o dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli. Zadanie to wykonuje pracownik CUW zatrudniony na stanowisku podinspektora ds. oświaty i edukacji. [dowód: akta kontroli str. 338, 339]

Podinspektor ds. oświaty i edukacji w CUW oświadczył: *W ramach zakresu czynności wykonywanych przeze mnie w CUW spisanych w „Karcie zadań stanowiska pracy” prowadzę m.in. weryfikację przedmiotowych wniosków. Pomimo braku dokumentu w postaci procedur, weryfikacja tych wniosków prowadzona jest wg przyjętych w CUW zasad*

wpracowanych w minionych latach. Po przyjęciu wniosków od dyrektorów szkół i placówek w listopadzie każdego roku, każdy z wniosków analizowany jest przeze mnie pod kątem zapotrzebowania na dofinansowanie, w tym na dofinansowanie związane ze ścieżką awansu zawodowego w poszczególnych placówkach oświatowych. Dyrektorzy wnioskują o dofinansowanie na wszystkie cele szkoleniowe jakie zaplanowali w danym roku szkolnym dla całej kadry pedagogicznej. Po przyjęciu wszystkich wniosków uzgadniam drogą telefoniczną szczegóły dotyczące szkoleń związanych ze ścieżką awansu zawodowego nauczycieli, jaką poszczególni dyrektorzy realizują w opracowanych w poszczególnych szkołach planach rozwoju zawodowego nauczycieli. W sytuacji gdy zgłoszone zapotrzebowanie budzi moje wątpliwości drogą telefoniczną wyjaśniam je i uzgadniam z dyrektorem placówki zasadność zamieszczenia danego szkolenia we wniosku i czy wynika ono z planów rozwoju zawodowego nauczycieli danej szkoły. W latach objętych kontrolą, (...) nigdy nie zdarzyło się aby odrzucono wniosek nauczyciela ubiegającego się o awans zawodowy lub jego kolejny etap, został rozpatrzony negatywnie. [dowód: akta kontroli str. 340]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Gmina nie ustaliła maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie pobieranych przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i formy kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane na 2015 r. [dowód: akta kontroli str. 195, 350]

Było to niezgodne z § 7 rozporządzenia w sprawie środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli.

Burmistrz wyjaśnił: w 2015 r. maksymalna kwota dofinansowania opłat (...) nie została ustalona ze względu na brak stosownego zarządzenia Burmistrza. W 2014 r. w chwili składania wniosków przez Dyrektorów funkcjonował Referat Oświaty w Urzędzie Miejskim w Sandomierzu, który w grudniu 2014 r. został przekształcony na krótko, bo do połowy marca 2015 r., w Wydział Oświaty w Urzędzie Miejskim i to ten wydział miał obowiązek dokonania stosownych uregulowań. Brak projektu stosownego Zarządzenia Burmistrza stanowi niedopatrzenie Wydziału Oświaty i w związku z powyższym zarządzenie nie zostało wydane. [dowód: akta kontroli str. 334]

Uwaga dotyczące
badanej działalności

Plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli na 2015 r. został opracowany przez CUW na podstawie wniosków dyrektorów szkół i przedszkoli, przy czym brak stosownego zarządzenia Burmistrza w sprawie tego planu. Pomimo powierzenia CUW spraw dotyczących prowadzenia dokumentacji związanej z awansem zawodowym nauczycieli i wynikającego z powyższego faktu opracowania przez CUW planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, powinien on zostać zatwierdzony zarządzeniem organu prowadzącego.

Ocena częściowa

Gmina Sandomierz zapewniła nauczycielom szkół, dla których jest organem prowadzącym wyższe niż minimalnie wymagane środki na doskonalenie i rozwój zawodowy.

W latach 2015, 2016 i 2017 w planie finansowym wyodrębniono środki na doskonalenie zawodowe nauczycieli w wysokości nie mniejszej od wymaganej, wynoszącej odpowiednio 0,5%, 0,5% i 1% kwoty planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. W latach 2015 i 2016 środki te wykorzystano w wysokości 73,8% i 82,9% kwoty zaplanowanej, finansując z nich zadania przewidziane w rocznych planach dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Plany dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli na lata 2015, 2016 i 2017 przygotowano w oparciu o analizy potrzeb prowadzonych szkół i placówek oraz wyników nauczania w szkołach. W planach dofinansowania uwzględniono zgłaszane przez dyrektorów szkół i placówek potrzeby w zakresie dofinansowania form doskonalenia zarówno nauczycieli będących w trakcie staży na stopień awansu zawodowego jak i nauczycieli dyplomowanych.

W planie dofinansowania na 2015 r. nie została ustalona maksymalna kwota dofinansowania opłat za kształcenie pobieranych przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i formy kształcenia, na które dofinansowanie jest

przyznawane. W planach dofinansowania na lata 2016 i 2017 powyższa kwota została ustalona. W CUW wdrożono procedurę weryfikacji wniosków dyrektorów szkół i placówek o dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli.

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 Kontroli¹⁸, wnosi o:

1. Zapewnienie prawidłowego protokołowania przez komisje egzaminacyjne na stopień nauczyciela mianowanego przebiegu postępowania.
2. Wywiązywanie się z obowiązku corocznego ustalania, w porozumieniu z dyrektorami szkół i placówek maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie pobieranych przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i formy kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane.

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
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 uwagi 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.

Kielce, dnia grudnia 2017 r.

Kontroler:
Jerzy Stachowiak
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

