



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.014.06.2017
P/17/027

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/17/027 – System awansu zawodowego nauczycieli.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler Bogumiła Leszczyńska-Konczanin, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli Nr LZG/140/2017 z dnia 2 października 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka
kontrolowana Starostwo Powiatowe w Żaganiu
68 – 100 Żagań, ul. Dworcowa 38, (dalej Starostwo).

Kierownik jednostki
kontrolowanej Henryk Janowicz, Starosta Powiatu Żagańskiego od dnia 1 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str.2)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Powiat żagański wykonując zadania organu prowadzącego szkoły i placówki realizował rzetelnie zadania w zakresie awansu zawodowego nauczycieli, a stwierdzone nieprawidłowości w zakresie objętym kontrolą NIK nie miały istotnego wpływu na system awansu zawodowego nauczycieli. W zakresie finansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli zabezpieczono wymagany poziom środków, choć ich dostępność była w pewnym stopniu ograniczona.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W kontrolowanym okresie obejmującym lata szkolne 2015/2016 oraz 2016/2017 Starosta Powiatu Żagańskiego nadał stopień nauczyciela mianowanego 13 nauczycielom. Wszyscy objęci badaniem kontrolnym awansowani nauczyciele spełniali warunki przystąpienia do postępowania egzaminacyjnego, a postępowania te zostały przeprowadzone z zachowaniem obowiązujących zasad, za wyjątkiem dokumentowania przebiegu postępowania w protokołach komisji egzaminacyjnych. Zapisy ww. protokołów nie zawierały informacji o odpowiedziach udzielonych na pytania sprawdzające oraz o przesłankach spełnienia przez nauczycieli wymagań przepisów prawa określonych dla nauczyciela mianowanego.

Powiat zapewnił nauczycielom, stosownie do wymagań ustawowych, możliwość dofinansowania ich doskonalenia zawodowego. Wyodrębnione w latach 2015-2017 w budżecie Powiatu środki na doskonalenie zawodowe nauczycieli stanowiły po 1% wynagrodzeń osobowych nauczycieli, niemniej ich uruchamianie następowało z opóźnieniem - w lutym lub marcu na dany rok budżetowy, co mogło stanowić jedną z przyczyn znacznego stopnia niewykorzystywania tych środków przez szkoły. Pozytywnie ocenić należy stworzenie przez Starostwo dodatkowych możliwości doskonalenia zawodowego nauczycieli w formie opracowywanych i realizowanych projektów dofinansowanych środkami budżetu Unii Europejskiej, w ramach których nauczyciele korzystali z bezpłatnych szkoleń, m.in. realizowanych w miejscu pracy.

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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Nadawanie nauczycielom stopni awansu zawodowego.

Opis stanu
faktycznego

1.1. W kontrolowanym okresie od 1.09.2015 r. do 30.09.2017 r. Powiat Żagański prowadził łącznie 10 szkół i placówek, w tym:

- Sześć szkół ponadgimnazjalnych zorganizowanych w formie zespołów szkół, obejmujących licea ogólnokształcące, technika i zasadnicze szkoły zawodowe / szkoły branżowe,
- dwa specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze,
- dwie poradnie psychologiczno-pedagogiczne.

(dowód: akta kontroli str. 4-10)

W ww. szkołach i placówkach na dzień 30.09.2017 r. zatrudnionych było łącznie 301 nauczycieli, w tym na stanowisku:

- stażysty – 8 osób,
- nauczyciela kontraktowego – 34 osoby,
- nauczyciela mianowanego – 54 osoby,
- nauczyciela dyplomowanego – 201 osób,
- bez stopnia awansu – 4 osoby.

W kontrolowanym okresie nie wystąpiły znaczące zmiany w strukturze stopni awansu zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez kontrolowany Powiat. Nauczyciele o najwyższych stopniach awansu zawodowego (stanowiska nauczyciela mianowanego i dyplomowanego) stanowili od 82,7% ogółu nauczycieli na 30.09.2015 r. do 84,7% na 30.09.2017 r., w tym wystąpił wzrost udziału nauczycieli dyplomowanych z 59,1% do 66,8%, przy jednoczesnym zmniejszeniu łącznej liczby stanowisk nauczycielskich o 3,8%.

(dowód: akta kontroli str. 3-6)

1.2. W latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 wnioski o podjęcie postępowania egzaminacyjnego o nadanie stopnia nauczyciela mianowanego złożyło 13 nauczycieli. Wszyscy przystąpili do egzaminu oraz uzyskali stopień nauczyciela mianowanego.

Na podstawie próby 10 postępowań egzaminacyjnych przeprowadzonych w okresie kontrolowanym stwierdzono, że postępowania prowadzone były z zachowaniem przepisów prawa.

(dowód: akta kontroli str. 11, 19-24)

W związku z ww. wnioskami nauczycieli Zarząd Powiatu reprezentujący organ prowadzący powoływał komisje egzaminacyjne, w skład których wchodził:

- dwaj eksperci posiadających kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w szkole tego samego typu i rodzaju co szkoła, w której egzaminowany nauczyciel był zatrudniony, w tym co najmniej jeden z powołanych ekspertów nauczał tego samego przedmiotu lub prowadził ten sam rodzaj zajęć co egzaminowany nauczyciel²,
- przedstawiciel organu prowadzącego szkołę (Powiatu Żagańskiego) – w charakterze przewodniczącego komisji egzaminacyjnej,
- przedstawiciel Lubuskiego Kuratora Oświaty,

² Przed formalnym powołaniem przez Zarząd Powiatu eksperta do składu Komisji – zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez naczelnika Wydziału Oświaty, Kultury, Kultury Fizycznej i Turystyki Starostwa - przeprowadzane są rozmowy telefoniczne z ekspertami w celu potwierdzenia aktualności danych zawartych w publikowanej przez Ministra Edukacji Narodowej liście ekspertów; a po potwierdzeniu proponowany jest ekspertom udział w komisji egzaminacyjnej i uzgadniany termin egzaminu.

- na wniosek egzaminowanego nauczyciela - przedstawiciel związku zawodowego nauczycieli,
 - dyrektor szkoły, w której zatrudniony był egzaminowany nauczyciel,
- co było zgodne z wymogami określonymi w art. 9g ust. 2 i 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela³ oraz § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli⁴ (dalej: rozporządzenie w sprawie awansu zawodowego).

(dowód: akta kontroli str. 19-24, 26)

W każdym przypadku egzaminy przeprowadzone zostały zgodnie z wymogiem § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie awansu zawodowego - w wymaganym minimalnym składzie 2/3 członków komisji egzaminacyjnej. W posiedzeniach Komisji nie uczestniczył tylko przedstawiciel Lubuskiego Kuratora Oświaty. Protokoły z posiedzeń komisji sporządzali dyrektorzy szkół, w których zatrudnieni byli egzaminowani nauczyciele.

(dowód: akta kontroli str. 19-24)

Złożone wnioski o podjęcie postępowania egzaminacyjnego podlegały analizie formalnej, w ramach której dokonywano oceny spełnienia wymogów w zakresie:

- kwalifikacji wymaganych do nauczania w zależności od rodzaju i typu szkoły, placówki, wynikających z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela oraz § 2, 3, 5 i 15 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 zatrudniać nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli⁵,
- co najmniej dwuletniego zatrudnienia na stanowisku nauczyciela kontraktowego oraz odbycia i uzyskania pozytywnej oceny stażu trwającego 2 lata i 9 miesięcy, wynikających z art. 9c ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz art. 9d ust. 4 i 9 ustawy Karta Nauczyciela,
- zachowania terminu na wystąpienie z wnioskiem o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego w roku uzyskania pozytywnej oceny dorobku zawodowego za okres stażu, o czym mowa w art. 9d ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela.

(dowód: akta kontroli str. 19-24, 25-26)

Przebieg postępowania egzaminacyjnego udokumentowano w każdym przypadku, stosownie do wymogu § 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie awansu zawodowego, protokołem z posiedzenia komisji egzaminacyjnej. Ww. protokół zawierał m.in. zapisy potwierdzające dokonanie:

- oceny spełnienia wymagań stawianych nauczycielom na podstawie przepisów prawa,
- analizy struktury ocen punktowych przyznanych przez poszczególnych członków komisji; żaden z egzaminowanych nauczycieli nie uzyskał jednostkowej liczby punktów mniejszej niż 7 pkt.,
- rozstrzygnięcia postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 19-24, 27-28)

Stosownie do zapisów ww. protokołów, dwoma najistotniejszymi elementami prowadzonych postępowań egzaminacyjnych były:

- autoprezentacje nauczycieli,

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1189 ze zm.

⁴ Dz.U. poz. 393.

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1264.

- sprawdzanie umiejętności nauczycieli poprzez zadawanie im pytań sprawdzających.

(dowód: akta kontroli str. 27-28)

Protokoły z posiedzeń komisji egzaminacyjnych nie zawierały informacji na temat treści udzielonych przez nauczycieli odpowiedzi na zadawane im pytania sprawdzające tylko ogólną ocenę udzielonych przez nauczycieli odpowiedzi na pytania.

(dowód: akta kontroli str. 19-24, 27-28)

Akty nadania stopnia nauczyciela mianowanego były zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli oraz wydane zostały z zachowaniem terminu na wydanie decyzji w sprawie nadania stopnia⁶, o którym mowa w art. 9b ust. 3 i 3a ustawy Karta Nauczyciela.

(dowód: akta kontroli str. 19-24)

1.3. W latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 Powiat nie nadawał dyrektorom prowadzonych szkół i placówek ocen w związku z wnioskowaniem przez nich o przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego na stopień nauczyciela dyplomowanego. W okresie tym 9 z 10 dyrektorów posiadało już stopień awansu zawodowego nauczyciela dyplomowanego.

(dowód: akta kontroli str. 34)

1.4. W latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 Powiat jako organ prowadzący nie korzystał z uprawnienia do obserwowania prac komisji kwalifikacyjnych na stopień nauczyciela kontraktowego w prowadzonych szkołach i placówkach. W ww. okresie stopień nauczyciela kontraktowego uzyskało łącznie 5 nauczycieli zatrudnionych w dwóch szkołach prowadzonych przez kontrolowany Powiat.

(dowód: akta kontroli str. 12-15)

Starosta Powiatu wyjaśnił, że przedstawiciel Powiatu nie obserwował prac komisji kwalifikacyjnych z powodu natłoku prac w terminach ich przeprowadzania. Starosta wyjaśnił również m.in. że organ prowadzący nie ma kompetencji do oceny przebiegu tych postępowań (będącej w kompetencji dyrektorów szkół), a dalsze doskonalenie zawodowe nauczycieli, w tym poprzez uzyskiwanie przez nauczycieli awansu zawodowego na stopień nauczyciela mianowanego, nie wskazywało na występowanie nieprawidłowości w zakresie awansowania nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 35-37)

W Starostwie nie uregulowano w formie procedury zasad wyboru przedstawiciela Powiatu do udziału w posiedzeniach komisji kwalifikacyjnych na stopień nauczyciela kontraktowego oraz sposobu dokumentowania dokonanych w tym trybie obserwacji pracy komisji kwalifikacyjnej. Udział przedstawiciela Powiatu jako obserwatora w ww. postępowaniach następował na podstawie pisemnego wskazania dyrektorowi szkoły przedstawiciela organu prowadzącego przez Starostę⁷.

(dowód: akta kontroli str. 13, 16-18)

1.5. W latach szkolnych 2015/2016, 2016/2017 oraz 2017/2018 do Starostwa Powiatowego nie wpłynęła żadna sprawa odwoławcza od decyzji dyrektorów szkół i placówek o nadaniu lub odmowie nadania stopnia nauczyciela kontraktowego, w związku z powyższym w okresie tym nie wykonywano zadań organu wyższego stopnia w stosunku do decyzji dyrektorów szkół w sprawach o nadanie lub odmowę nadania stopnia nauczyciela kontraktowego.

(dowód: akta kontroli str. 12, 35-37)

⁶ Do 31 sierpnia lub 31 grudnia każdego roku, w zależności od daty złożenia wniosku przez nauczyciela.

⁷ taka praktyka miała miejsce w roku szkolnym poprzedzającym analizowany okres.

Ustalone
nieprawidłowości

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

We wszystkich badanych protokołach z przebiegu pracy komisji egzaminacyjnych o nadanie stopnia nauczyciela mianowanego brak było informacji o treści udzielonych przez nauczyciela odpowiedzi na pytania sprawdzające zadawane przez członków komisji egzaminacyjnej (zamieszczano jedynie ocenę ogólną wszystkich udzielonych odpowiedzi⁸), co stanowi naruszenie § 14 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie uzyskiwania stopni awansu. Powyższa kwestia rozstrzygnięta została przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21.05.2007 r. (I OSK 1089/06), który uznał, że "informacja o udzielonych odpowiedziach" to wiadomość o treści udzielonych przez nauczycieli odpowiedzi, a nie ocena tych odpowiedzi dokonana przez komisję kwalifikacyjną.

(dowód: akta kontroli str.19-24, 27-28)

W sprawie odnotowywania w protokołach informacji o udzielonych przez nauczycieli odpowiedziach na pytania sprawdzające, Przewodniczący komisji egzaminacyjnych (przewodniczącym wszystkich komisji był naczelnik Wydziału Oświaty, Kultury, Kultury Fizycznej i Turystyki Starostwa) wyjaśnił, że ww. rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej nie określa precyzyjnie, co należy rozumieć pod pojęciem „informacja o udzielonych odpowiedziach” stąd uznano, że wystarczającym będzie zamieszczenie oceny udzielonych odpowiedzi zamiast ich treści, szczególnie, że czasami odpowiedź na dane pytanie jest bardzo długa i członkom komisji wydawało się, że najważniejsze jest aby komisja odniosła się do merytorycznej wartości odpowiedzi poprzez ich ocenę.

(dowód: akta kontroli str. 38-39)

Ocena częściowa

Postępowania w sprawie nadawania nauczycielom stopnia nauczyciela mianowanego w latach 2015/2016 i 2016/2017 zasadniczo prowadzono rzetelnie. Do udziału w postępowaniach egzaminacyjnych dopuszczono osoby posiadające wymagane kwalifikacje zawodowe i spełniające wymóg odbycia pozytywnie ocenionego stażu. W składzie komisji egzaminacyjnych zapewniono wymagany udział dwóch ekspertów z zakresu awansu zawodowego nauczycieli, posiadających kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w szkole tego samego typu i rodzaju co szkoła, w której egzaminowany nauczyciel był zatrudniony, w tym co najmniej jeden z powołanych ekspertów nauczał tego samego przedmiotu lub prowadził ten sam rodzaj zajęć co egzaminowany nauczyciel. Do składu komisji, na wniosek nauczycieli, powoływano przedstawicieli nauczycielskich organizacji związkowych. We wszystkich badanych przypadkach rozstrzygnięcie postępowania następowało przy wymaganej obecności co najmniej 2/3 powołanego składu komisji. Nieprawidłowości stwierdzono w protokołach z posiedzeń komisji egzaminacyjnych, w których nie zawarto informacji o udzielonych przez nauczycieli odpowiedziach na zadawane pytania sprawdzające oraz nie wskazano - w uzasadnieniu rozstrzygnięcia prowadzonego postępowania egzaminacyjnego – przesłanek uznania spełnienia przez nauczycieli wymogów do zajmowania stanowiska nauczyciela mianowanego.

⁸ Odpowiedzi oceniano jako wyczerpujące, zadowalające, wystarczające, pełne, obszernie.

2. Zapewnienie nauczycielom warunków do rozwoju i awansu zawodowego.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W uchwałach budżetowych powiatu żagańskiego na lata 2015, 2016 oraz 2017, zgodnie z wymogiem zawartym w art. 70a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, wyodrębniono środki na doskonalenie zawodowe nauczycieli. W każdym z ww. lat, na ten cel zabezpieczono środki finansowe w wysokości stanowiącej 1% planowanej wartości rocznych wynagrodzeń osobowych nauczycieli. W związku z faktem, że ewidencja budżetu Powiatu nie była prowadzona ze szczegółowością umożliwiającą wyliczenie wynagrodzeń osobowych nauczycieli, wysokość środków ustalana była w oparciu o informacje o planowanym poziomie wynagrodzeń osobowych nauczycieli na dany rok, otrzymywanych z każdej szkoły i placówki, dla której organem prowadzącym jest Powiat. Środki na doskonalenie ujmowane były w budżecie Powiatu w ramach rezerwy oświatowej. W pierwszym kwartale każdego roku, na podstawie szczegółowych informacji ze szkół i placówek, środki rezerwy uruchamiane były - w formie uchwały Zarządu Powiatu - poprzez wprowadzenie ich do wydatków budżetu oraz planu finansowego każdej prowadzonej szkoły i placówki.

(dowód: akta kontroli str. 40-110)

Pierwotnie zaplanowane wielkości środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli w ramach rezerwy oświatowej, środków uruchomionych, środków po ewentualnych zmianach oraz środków wykorzystanych przedstawiały się następująco:

- 2015 - 155,0 tys. zł (rezerwa), 154,0 tys. zł (uruchomione środki), 71,8 tys. zł (wykorzystanie – 46,6%),
- 2016 - 148,0 tys. zł (rezerwa), 136,2 tys. zł (uruchomione środki), 92,0 tys. zł (wykorzystanie – 67,5%),
- 2017 - 150,0 tys. zł, (rezerwa), 136,9 tys. zł (uruchomione środki), zwiększenie w związku ze wzrostem wynagrodzeń nauczycieli do wartości 149,9 tys. zł oraz 67,3 tys. zł (wykorzystanie wg stanu na 31.10.2017 r. – 44,9%).

(dowód: akta kontroli str. 98,142, 175)

W strukturze planowanych wydatków na doskonalenie dominowały koszty:

- udziałów w szkoleniach, kursach i konferencjach, stanowiące 24% - 28% wydatków na doskonalenie zawodowe ogółem,
- szkoleń rad pedagogicznych, stanowiące od 16% (2015 r.) do 36% (2017 r.) wydatków.

Na indywidualne formy kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli planowano od 28% wydatków w 2015 r. do 15% w 2017 r. Dofinansowanie ww. indywidualnych form kształcenia i doskonalenia zawodowego ustalone zostało na 50% opłat pobieranych przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 311)

Poziom wykorzystania środków przez poszczególne szkoły wynosił:

- 2015 r. – od 13,9% do 78,7%, wykorzystanie poniżej 50% - 4 z 8 prowadzonych szkół,
- 2016 r. – od 35,7% do 100%, wykorzystanie poniżej 50% - 3 z 8 szkół,
- 2017 r. (31.10.) – od 15,5% do 70,5%, wykorzystanie poniżej 50% - 5 z 8 szkół.

(dowód: akta kontroli str. 289)

Najwyższy poziom niewykonania planu szkoleń wystąpił w zakresie indywidualnych form kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli w 2015 r. – wykonanie

wyniosło 21,5% oraz w zakresie szkolenia rad pedagogicznych w 2016 r. – wykonanie wyniosło 54,2%.

(dowód: akta kontroli str. 311)

2.2. Decyzję o podziale środków na dokształcanie nauczycieli podejmował Zarząd Powiatu ustalając roczne plany dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, opracowane na podstawie m.in. wniosków (planów) dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli przedkładanych Zarządowi Powiatu na każdy rok kalendarzowy przez dyrektorów poszczególnych szkół i placówek, co było zgodne z wymaganiami określonymi m.in. w § 6 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków⁹ (dalej: rozporządzenie w sprawie środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli).

(dowód: akta kontroli str. 54, 74, 120, 194, 217-288)

Roczne plany dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, obejmujące wszystkie prowadzone szkoły i placówki, zawierały następujące kategorie wydatków związanych z dokształcaniem:

- indywidualne formy dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli,
- udział w kursach, szkoleniach, seminariach, konferencjach,
- szkolenia rad pedagogicznych,
- koszty przejazdów, zakwaterowania,
- organizacja seminariów, konferencji, warsztatów metodycznych,
- przygotowanie materiałów szkoleniowych, informacyjnych.

Wymienione wyżej grupy wydatków związane z realizacją dokształcania nauczycieli planowano i rozliczano w ramach § 421, 430, 441 i 470 klasyfikacji budżetowej wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 56-60, 98, 122-124, 142, 175, 198-204)

W roku 2015 Zarząd Powiatu nie wyraził zgody na dofinansowanie wszystkich form dokształcania wnioskowanych przez prowadzone szkoły i placówki. Akceptacji Zarządu Powiatu nie uzyskały :

- studia podyplomowe 2 nauczycieli z Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych z Żagania (poprzednia nazwa szkoły: Zespół Szkół Tekstylno-Handlowych) z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa oraz zarządzania turystyką i hotelarstwem,
- studia podyplomowe 2 nauczycieli Zespołu Szkół Zawodowych w Szprotawie z zakresu wychowania do życia w rodzinie oraz zarządzania oświatą,
- studia podyplomowe 6 nauczycieli Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Żaganiu z zakresu matematyki (2 osoby), fizyki (2 osoby), geografii i psychologii,
- studia podyplomowe 7 nauczycieli Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Szprotawie z zakresu fizyki (1 osoba) oraz wczesne wspomaganie rozwoju dziecka (6 osób).

(dowód: akta kontroli str. 194, 196-197)

Przyczyną odmowy – według zapisów protokołu z posiedzenia Zarządu Powiatu – było istnienie możliwości prowadzenia zajęć przez nauczycieli posiadających

⁹ Dz. U. Nr 46, poz. 430 ze zm.

odpowiednie kwalifikacje z innych szkół i placówek, dla których organem prowadzącym jest Powiat Żagański. Ponadto – w ocenie Zarządu Powiatu – nieuzasadnione było kierowanie przez dyrektorów szkół kilku nauczycieli na ten sam kierunek studiów podyplomowych.

(dowód: akta kontroli str. 194)

W powyższej sprawie Starosta Powiatu wyjaśnił, że ww. odmowa nie miała niekorzystnego wpływu na realizację przez szkoły podstaw programowych. Dodał, że wszystkie zajęcia były prowadzone przez nauczycieli posiadających wymagane przepisami prawa kwalifikacje zawodowe.

(dowód: akta kontroli str. 298-301)

Dyrektorzy szkół, których wnioski w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego na rok 2015 nie zostały w pełni uwzględnione nie złożyli żadnych korekt tych wniosków czy nowych wniosków dotyczących indywidualnych form kształcenia, które podlegałyby ocenie Zarządu Powiatu i ewentualnemu wprowadzeniu do planu rocznego.

(dowód: akta kontroli str. 195)

Wydatkowanie środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli następowało w szkołach i placówkach w ramach realizacji planów finansowych tych jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 42)

2.3. Zarząd Powiatu reprezentując organ prowadzący:

- zadbał o wywiązanie się dyrektorów prowadzonych szkół i placówek z obowiązku złożenia do organu prowadzącego - zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli - do dnia 30 listopada danego roku na rok następny wniosków o dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli. W kontrolowanym okresie wystąpiły tylko 3 przypadki (szkoły i poradnia psychologiczno-pedagogiczna) przekazania Powiatowi rocznych planów z opóźnieniem odpowiednio o 5, 8 i 16 dni,
- ustalił maksymalną kwotę dofinansowania opłat za kształcenie, pobieranych przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli (w wysokości 50% tych opłat i nie więcej niż 3.000 zł za jeden semestr). Plan roczny na poszczególne lata zawierał wykaz specjalności i form kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane, które prezentowano w ramach kategorii „Indywidualne formy kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli”. Powyższe kwestie ustalone zostały w porozumieniu z dyrektorami szkół, tj. stosownie do wymogu wynikającego z § 7 rozporządzenia w sprawie środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 54, 120, 165, 217-288)

2.4. W latach 2015 i 2016 wystąpiło niepełne wykorzystanie środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli, wydatkowano odpowiednio 46,6% oraz 67,5% planu. Wykorzystanie środków na rok 2017 (według stanu na 31.10.2017 r.) wyniosło 44,9%, co wskazuje również na prawdopodobny wysoki stopień niewykonania planu na 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 289)

Starosta Powiatu wyjaśnił, że wykorzystanie środków finansowych przez poszczególne szkoły i placówki zależy od aktualnych potrzeb danej placówki oświatowej oraz od zainteresowania nauczycieli kształceniem.

(dowód: akta kontroli str. 298-301)

Analiza wykorzystania środków na doskonalenie zawodowe wykazała, że w latach 2015-2017 (do 31.10.,2017 r.) z indywidualnych form kształcenia (głównie studia podyplomowe) skorzystało łącznie 25 nauczycieli (około 9%), z tego:

- 16 nauczycieli dyplomowanych,
- 6 nauczycieli kontraktowych, w tym 4 nauczycieli w okresie stażu,
- 3 nauczycieli mianowanych, wszyscy w trakcie stażu.

(dowód: akta kontroli str. 290-297)

Niezależnie od doskonalenia nauczycieli realizowanego w ramach planów rocznych finansowanych ze środków wyodrębnionych na ten cel, o których mowa wyżej, Starostwo Powiatowe stwarzało nauczycielom dodatkowe możliwości doskonalenia zawodowego poprzez możliwość udziału w bezpłatnych szkoleniach w miejscu pracy, bądź bezpłatnych szkoleniach z pokryciem kosztów dojazdu i pobytu nauczyciela poza miejscem pracy, realizowanych w ramach dwóch projektów dofinansowanych środkami budżetu Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 298-301)

W ramach projektu *Kompleksowe wspomaganie szkół i kadry pedagogicznej w Powiecie Żagańskim* zrealizowanego w latach 2013-2015¹⁰, w bezpłatnych szkoleniach uczestniczyło 171 nauczycieli szkół ponadgimnazjalnych w roku szkolnym 2013/2014 oraz 177 nauczycieli w roku szkolnym 2014/2015.

Szkolenia dla nauczycieli dotyczyły m.in. następujących zagadnień / problemów:

- wypalenia zawodowego nauczycieli w wieku 45+,
- techniki uczenia się i metody motywujące do pracy,
- postawy uczniowskie - Jak je kształtować?
- wspieranie pracy wychowawców klas – bezpieczna szkoła,
- ocenianie kształtujące,
- problemu - jak rozwijać twórcze myślenie uczniów,
- pracy zespołowej w przypadku nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 298-301)

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Starostę Powiatu, Starostwo mając na względzie potrzebę ustawicznego doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz dostrzegając zainteresowanie nauczycieli projektem realizowanym w latach 2013-2015, opracowało i realizuje kolejny projekt dofinansowany środkami budżetu Unii Europejskiej pn. *Modernizacja kształcenia zawodowego w Powiecie Żagańskim* (okres realizacji projektu to 1.07.2016 r. - 30.06.2022 r.) obejmujący swoim zakresem zarówno doskonalenie nauczycieli kształcenia w zawodach jak i kursy oraz szkolenia dla uczniów, mające na celu zwiększenie ich kwalifikacji zawodowych. W ramach tego projektu doskonalenie zawodowe nauczycieli polegać będzie nie tylko na możliwości odbycia studiów podyplomowych, ale również odbyciu praktyk w przedsiębiorstwach i kursów zawodowych.

(dowód: akta kontroli str. 298-301)

W ramach ww. projektu do dnia 13 grudnia 2017 r. nauczyciele kształcenia zawodowego wzięli udział w działaniach projektu o charakterze doskonalenia zawodowego, w tym:

- 2 nauczycieli odbyło staż zawodowy w przedsiębiorstwach,
- 5 nauczycieli ukończyło kursy zawodowe,
- 2 nauczycieli ukończyło kurs dotyczący programowania sterowników maszyn i urządzeń.

(dowód: akta kontroli str.302)

¹⁰ Wartość projektu to około 480 tys. zł.

2.5. W latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 Starostwo realizując zadania organu prowadzącego monitorowało i kontrolowało funkcjonowanie systemu awansu zawodowego nauczycieli oraz organizację i finansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli poprzez:

- analizę materiałów pokontrolnych Lubuskiego Kuratora Oświaty, w tym ewaluację szkół,
- analizę przedkładanych przez szkoły i placówki rocznych planów doskonalenia zawodowego oraz opracowywanie i zatwierdzanie, w porozumieniu z dyrektorami szkół i placówek, m.in. form i specjalności doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz zasad finansowania doskonalenia,
- analizę dorobku nauczycieli dokonywaną w toku prowadzonych postępowań egzaminacyjnych nauczycieli wnioskujących o uzyskanie stopienia nauczyciela mianowanego,
- analizę arkuszy organizacyjnych szkół i ich porównywanie do danych Systemu Informacji Oświatowej (SIO),
- monitorowanie poziomu wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych na poszczególnych stopniach awansu zawodowego,
- współdziałanie z dyrektorami szkół.

(dowód: akta kontroli str. 29-30)

W wyniku ww. działań - w ocenie naczelnika Wydziału Oświaty, Kultury, Kultury Fizycznej i Turystyki Starostwa - nie stwierdzono niepożądanych zjawisk w zakresie awansu zawodowego i doskonalenia nauczycieli. Zwrócono natomiast uwagę na pewne kwestie związane z jakością kształcenia w jednej ze szkół, dla której wybrano nowego dyrektora. Głównym zadaniem dyrektora jest podniesienie jakości kształcenia w szkole, w tym poprawienie wyników egzaminów zawodowych i maturalnych. Powyższy cel - w ocenie naczelnika - udaje się realizować m.in. wskutek dobrej polityki w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 29-30)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Sposób wyodrębnienia w budżecie Powiatu środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli w formie rezerwy oświatowej oraz stosowana praktyka ustalania i uzgadniania wysokości planu rocznego form doskonalenia zawodowego nauczycieli w trakcie roku budżetowego nie zapewniały nauczycielom możliwości korzystania ze środków na doskonalenie zawodowe przez cały rok budżetowy. Ustalono, że w kontrolowanym okresie decyzje (uchwały) zatwierdzające roczne plany dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli szkół i placówek, o których mowa § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli, podjęte zostały przez Zarząd Powiatu:

- na rok 2015 – dnia 31.03.2015 r.,
- na rok 2016 – dnia 9.02.2016 r.,
- na rok 2017 – dnia 9.03.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 62-71, 120-121, 194)

Powyższe mogło stanowić jedną z przyczyn wysokiego stopnia niewykorzystywania wyodrębnionych środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli. Ponadto zatwierdzanie ww. planów w lutym czy marcu uniemożliwiało nauczycielom podejmowanie studiów podyplomowych rozpoczynających się w sesji letniej.

Starosta Powiatu wyjaśnił m.in., że przyjęta praktyka ustalania i zatwierdzania planów dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli była konsekwencją braku podziału ewidencji wynagrodzeń na wynagrodzenia nauczycieli i pracowników niepedagogicznych oraz jednocześnie zadeklarował, że w celu szybszego udostępniania środków nauczycielom Starostwo rozważa wprowadzenie zmiany związanej z dokonywaniem podziału środków finansowych na kształcenie zawodowe nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str.303-304)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na potrzebę identyfikacji przyczyn niskiego poziomu wykorzystania środków wyodrębnionych na doskonalenie zawodowe nauczycieli przez niektóre szkoły w celu ustalenia czy nie istnieją niezrealizowane potrzeby szkół w tym zakresie oraz czy ustalony poziom dofinansowania indywidualnych form kształcenia i doskonalenia zawodowego nie stanowi jednej z przyczyn niewykorzystywania wyodrębnionych środków.

Ocena częściowa

Powiat zapewnił nauczycielom prowadzonych szkół i placówek wsparcie finansowe w zakresie doskonalenia i rozwoju zawodowego wyodrębniając w budżecie środki na ten cel w wymaganej przepisami prawa wysokości oraz realizując projekty dofinansowane środkami Unii Europejskiej. Plany dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli przygotowywano rzetelnie, w oparciu o analizy potrzeb prowadzonych szkół i placówek, uwzględniając zgłaszane przez ich dyrektorów potrzeby w zakresie dofinansowania form doskonalenia zarówno nauczycieli będących w trakcie staży na stopień awansu zawodowego jak i pozostałych nauczycieli. Stosowane zasady planowania i uruchamiania tych środków nie zapewniały jednak nauczycielom dostępności do nich przez cały rok budżetowy. Środki na doskonalenie zawodowe udostępniane były szkołom i placówkom z opóźnieniem 2 - 3 miesiące po rozpoczęciu roku budżetowego. Powyższa praktyka w zakresie ustalania planów doskonalenia zawodowego nauczycieli i przekazywania prowadzonym szkołom i placówkom środków na ten cel mogła być jedną z przyczyn niepełnego wykorzystania przez nauczycieli wyodrębnionych środków.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹, wnosi o:

1. Zapewnienie prawidłowego protokolowania przebiegu postępowania przez komisje egzaminacyjne powoływane w sprawie nadania stopnia nauczyciela mianowanego.
2. Dokonanie zmian organizacyjnych umożliwiających ustalanie planów form doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz wprowadzanie środków przeznaczonych na ten cel do planów finansowych szkół i placówek na początku roku budżetowego.

¹¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

Zielona Góra, dnia 22.01.2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Dyrektor

Zbysław Dobrowolski

Kontroler
Bogumiła Leszczyńska-Konczanin
specjalista k.p.

.....
Podpis

.....
Podpis