



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI-4101-09-01/2013
P/13/066

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

Numer i tytuł kontroli	P/13/066 – Efekty kształcenia w szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych.
Okres objęty kontrolą	Lata szkolne 2010/2011 do 2012/2013 (do czasu zakończenia kontroli).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Grzegorz Walendzik, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 86640 z dnia 6 sierpnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Kuratorium Oświaty w Kielcach (dalej: Kuratorium), al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Muzoł, Świętokrzyski Kurator Oświaty. [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, ¹ mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację zadań Kuratorium w zakresie zapewnienia skutecznego i efektywnego nadzoru pedagogicznego nad szkołami niepublicznymi o uprawnieniach szkół publicznych.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Kuratorium w latach szkolnych 2010/2011 do 2012/2013 (do czasu zakończenia kontroli) w ramach swoich zadań prawidłowo sprawowało nadzór nad szkołami niepublicznymi o uprawnieniach szkół publicznych dla dzieci i młodzieży. W Kuratorium byli zatrudnieni wizytatorzy posiadający kwalifikacje do wykonywania ewaluacji, czynności kontrolnych i monitorowania ww. placówek oświatowych. Kuratorium prawidłowo, tj. w ciągu 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności przez szkołę niepubliczną, która uzyskała uprawnienia szkoły publicznej, sprawdzało spełnianie przez tę szkołę warunków określonych w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty². Za nieprawidłowości w badanym zakresie należy uznać niezalążanie do regulaminu organizacyjnego Kuratorium wykazu szkół i placówek oświatowych podlegających nadzorowi pedagogicznemu Kuratora, powierzanie wizytatorom przeprowadzającym ewaluację innych zadań oraz zatrudnianie w Kuratorium zbyt małej liczby pracowników z kwalifikacjami pedagogicznymi w stosunku do obowiązujących wymogów, określających liczbę placówek oświatowych w województwie przypadających na jednego pracownika.

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

² Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja Kuratorium Oświaty w Kielcach, w zakresie sprawowania nadzoru pedagogicznego nad szkołami niepublicznymi o uprawnieniach szkół publicznych

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą regulamin organizacyjny Kuratorium zmieniany był trzy razy zarządzeniem Świętokrzyskiego Kuratora Oświat (dalej: Kurator). We wszystkich wersjach regulaminu zadania związane ze sprawowaniem szeroko rozumianego nadzoru pedagogicznego były przyporządkowane Wydziałowi Nadzoru Pedagogicznego (WNP) oraz Wydziałowi Wspierania Rozwoju Edukacji (WWRE). Zadania dotyczące przeprowadzania ewaluacji i kontroli w szkołach i placówkach oświatowych należały do WNP. Zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 grudnia 1998 r. w sprawie organizacji kuratoriów oświaty i zasad tworzenia ich delegatur³ w regulaminie organizacyjnym Kuratorium (z 16 listopada 2009 r.) w załączniku nr 2 określono wykaz szkół i placówek podlegających nadzorowi pedagogicznemu kuratora oświaty. W regulaminie organizacyjny ustalonym zarządzeniem Kuratora z dnia 16 listopada 2010 r. oraz w jego zmianach dokonanych 3 stycznia 2011 r. i 11 lipca 2011 r. nie określono wykazu szkół i placówek podlegających nadzorowi pedagogicznemu kuratora oświaty. [Dowód: akta kontroli str. 4-41]

W latach szkolnych 2010/2011 do 2012/2013 ogólna liczba szkół i placówek podlegających nadzorowi pedagogicznemu Kuratora wzrosła z 2.297 do 2.318, liczba szkół dla dzieci i młodzieży zmniejszyła się z 1.900 do 1.882, natomiast liczba tego rodzaju szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych wzrosła z 82 do 93. [Dowód: akta kontroli str. 46]

W ww. okresie łączna liczba pracowników zatrudnionych w Kuratorium wzrosła z 74 do 77, a liczba pracowników na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych (w tym kurator i wicekurator) wynosiła odpowiednio 46, 48 i 50. Liczba wszystkich szkół i placówek przypadająca na jednego pracownika zatrudnionego w Kuratorium na stanowisku wymagającym kwalifikacji pedagogicznych w roku szkolnym 2010/2011 wynosiła 52,2, w 2011/2012 – 50,1, w 2012/2013 – 48,3. [Dowód: akta kontroli str. 48]

Zadania z zakresu ewaluacji, kontroli i wspomagania szkół wykonywali pracownicy WNP. W roku szkolnym 2010/2011 w ww. wydziale zatrudnionych było 11 osób z uprawnieniami do przeprowadzania ewaluacji (29% zatrudnionych w WNP), w roku szkolnym 2011/2012 – 20 osób (50%), a w 2012/2013 - 26 osób (63%). [Dowód: akta kontroli str. 49]

W roku szkolnym 2010/2011 liczba przeprowadzonych ewaluacji przypadających na poszczególnych wizytatorów wynosiła od 8 do 12, w następnym roku szkolnym liczba ewaluacji przeprowadzonych przez jednego wizytatora wynosiła od 9 do 20. Natomiast w roku szkolnym 2012/2013 liczba ewaluacji przeprowadzonych przez jednego wizytatora wynosiła od 6 do 28. [Dowód: akta kontroli str. 565-621]

Z grupy wybranych losowo dziesięciu wizytatorów, do zadań których należało przeprowadzanie ewaluacji w szkołach i placówkach wynika, że wszyscy oni posiadali stosowne kwalifikacje wymagane przepisem § 23 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego⁴. Z zakresów czynności pracowników Kuratorium przeprowadzających ewaluacje i kontrole w szkołach lub placówkach oświatowych wynika, że wykonywali oni także szereg innych zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego. [Dowód: akta kontroli str. 53-121]

Ustalone
nieprawidłowości

W kontrolowanej jednostce w przedstawionym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W regulaminie organizacyjny ustanowionym zarządzeniem Kuratora z dnia 16 listopada 2010 r. oraz w jego zmianach dokonanych 3 stycznia 2011 r. i 11 lipca 2011 r. nie określono wykazu szkół i placówek podlegających nadzorowi pedagogicznemu kuratora oświaty.

³ Dz. U. Nr 164, poz. 1169, ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 168, poz. 1324, ze zm.

Zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie organizacji kuratoriów oświaty i zasad tworzenia ich delegatur regulamin kuratorium określa m.in. wykaz szkół i placówek, nad którymi kurator sprawuje nadzór pedagogiczny.

W złożonym wyjaśnieniu Kurator Małgorzata Muzoł odpowiedzialna za ustanowienie regulaminu organizacyjnego stwierdziła, że w załączniku do regulaminu organizacyjnego Kuratorium nie określono w załączniku wykazu szkół i placówek podlegających nadzorowi pedagogicznemu kuratora oświaty, ponieważ wymóg ten wynikający z § 5 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie organizacji kuratoriów oświaty i zasad tworzenia ich delegatur realizowano zamieszczając ww. wykaz na stronie www.kuratorium.kielce.pl w dziale Biuletyn Informacji Publicznej.

W opinii Kuratora wykaz szkół/placówek w województwie jest informacją dla obywatela. Jest corocznie publikowany i przygotowany w oparciu o dane zebrane na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 139, poz. 814 z późn. zm.). Zbiór odzwierciedla stan aktualny na dzień 30 września każdego roku.

Z uwagi na wymogi wyżej wymienionej ustawy dane w poniższym zestawieniu są prezentowane dokładnie w takiej formie, w jakiej zostały przekazane w sprawozdaniu SIO przez szkoły oraz placówki, które odpowiadają za poprawność i prawdziwość danych zawartych w tym wykazie. Kuratorium oświaty nie ma prawa poprawiać żadnych danych.

Tym samym główny cel, jakim jest upublicznianie informacji o wykazie szkół i placówek, nad którymi kurator sprawuje nadzór pedagogiczny, jest osiągnięty. Jak również fakt określony w §7 cytowanego wyżej rozporządzenia, iż regulamin udostępnia się do powszechnego wglądu. [Dowód: akta kontroli str. 342]

NIK nie podziela stanowiska zawartego w powyższym wyjaśnieniu Kuratora powyższego wyjaśnienia Kuratora, gdyż umieszczenie ww. wykazu w regulaminie organizacyjnym jest obowiązkowe w świetle ww. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej, ponadto w samym regulaminie nie wskazano miejsca, w którym zainteresowani tym wykazem mogliby się z nim zapoznać.

2. Pracownicy Kuratorium przeprowadzający ewaluacje i kontrole w szkołach lub placówkach oświatowych, wykonywali także inne zadania z zakresu nadzoru pedagogicznego.

Do dnia 8 marca 2013 r. zgodnie z § 2 ust. 2a pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie organizacji kuratoriów oświaty oraz zasad tworzenia ich delegatur, pracę kuratorium należało zorganizować tak, aby pracownicy przeprowadzający ewaluacje lub kontrole w szkołach lub placówkach nie wykonywali innych zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego. Od dnia 8 marca 2013 r. pracownicy przeprowadzający ewaluacje w szkołach lub placówkach nie mogą wykonywać w tym samym roku szkolnym innych zadań i czynności z nadzoru pedagogicznego w tych szkołach i placówkach⁵.

W złożonym wyjaśnieniu Kurator Małgorzata Muzoł stwierdziła:

Pracownicy Kuratorium Oświaty w Kielcach przeprowadzający w szkołach/placówkach ewaluacje lub kontrole wykonywali inne zadania z zakresu nadzoru pedagogicznego, ponieważ uwarunkowane to było sytuacją kadrową.

Świętokrzyski Kurator Oświaty oprócz realizowania ewaluacji i kontroli wykonuje także inne zadania określone w ustawie z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dziennik Ustaw z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.), w przepisach wykonawczych do ww. ustawy oraz w przepisach odrębnych.

Poważnym zagrożeniem dla realizacji tych zadań jest rozpoczęty w 2009 roku i kontynuowany do chwili obecnej proces szkoleń wizytatorów w zakresie przeprowadzania ewaluacji. Limity osobowe wizytatorów kierowanych na te szkolenia ustala Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Po ukończeniu szkoleń i uzyskaniu formalnych uprawnień wizytatorzy ci realizują ewaluacje, których plan określa Ministerstwo Edukacji Narodowej. Ubywa w ten sposób pracowników, którzy wykonują inne zadania z zakresu nadzoru pedagogicznego oraz spoza nadzoru pedagogicznego. W Wydziale Wspierania Rozwoju Edukacji Kuratorium Oświaty w Kielcach zatrudniona była w poszczególnych latach szkolnych łącznie z jego dyrektorem następująca liczba wizytatorów: 2010/2011-6, 2011/2012-6, 2012/2013-7.

⁵ Zmiana wprowadzona rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 lutego 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji kuratoriów oświaty oraz zasad tworzenia ich delegatur (Dz. U. z 2013 r., poz. 245).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

Kurator w każdym z badanych lat szkolnych opracowywał plan nadzoru pedagogicznego oraz podawał go do publicznej wiadomości w terminie do 31 sierpnia poprzedzającego dany rok szkolny, tj. zgodnie z § 18 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego⁶. Plany nadzoru pedagogicznego były każdorazowo wprowadzane zarządzeniem Kuratora i obejmowały zakres ewaluacji planowanych w szkołach i placówkach oraz tematykę planowanych w nich kontroli. Były one opracowywane na podstawie ustalanych przez Ministra Edukacji Narodowej kierunków realizacji polityki oświatowej państwa w danym roku szkolnym. W każdym z planów nadzoru dokonywano zapisu, że w przypadku wprowadzenia przez Ministra Edukacji Narodowej zmian w podstawowych kierunkach realizacji polityki oświatowej państwa w trakcie roku szkolnego kurator niezwłocznie dostosuje swój plan nadzoru do tych zmian i poda go do publicznej wiadomości. [Dowód: akta kontroli str. 122-141]

W badanym okresie przeprowadzono ewaluację łącznie tylko w dwóch szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych dla dzieci i młodzieży (po jednej w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013), tj. ewaluacją objęto jeden procent tego rodzaju placówek oświatowych. W latach szkolnych 2010/2011 i 2011/2012 w ww. szkołach niepublicznych w ogóle nie planowano przeprowadzania kontroli. Kontrolami planowymi w roku szkolnym 2012/2013 objęto natomiast 15 tego rodzaju jednostek oświatowych (planowano pięć placówek), tj. 16% szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych dla dzieci i młodzieży. Monitorowaniem objęto jedną szkołę niepubliczną w roku szkolnym 2010/2011 i 16 w roku szkolnym 2012/2013. [Dowód: akta kontroli str. 50]

W okresie objętym kontrolą, Kuratorium wydało łącznie 175 opinii w sprawie nadania uprawnień szkoły publicznej lub rozszerzenia działalności dla szkół niepublicznych dla dzieci i młodzieży, co stanowiło 57% wszystkich opinii wydanych dla szkół niepublicznych (łącznie ze szkołami dla dorosłych). Dla wydania ww. opinii dotyczącej nadania uprawnień szkoły publicznej lub rozszerzenia działalności dla szkół niepublicznych, organ prowadzący szkołę przysyłał każdorazowo do Kuratorium wnioski i dokumentację zawierającą:

- oznaczenie osoby zamierzającej prowadzić szkołę, jej miejsce zamieszkania lub siedziby;
- określenie odpowiednio typu i rodzaju szkoły oraz daty rozpoczęcia jej funkcjonowania, a w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – nazw zawodów, w jakich szkoła będzie kształcić, zgodnych z nazwami zawodów występujących w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, o której mowa w ustawie o systemie oświaty art. 24 ust. 1 ;
- wskazanie miejsca prowadzenia szkoły oraz informację o warunkach lokalowych;
- statut szkoły;
- dane dotyczące kwalifikacji pracowników pedagogicznych i dyrektora , przewidzianych do zatrudnienia w szkole;
- zobowiązanie do przestrzegania wymagań określonych w art. 7 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Według wyjaśnień pracownika odpowiedzialnego za przygotowywanie ww. opinii Kuratora, dokonywał on analizy składanych wniosków pod kątem oświadczenia o realizacji art. 7 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Pozytywna opinia była wydawana, gdy wniosek i przedstawiona dokumentacja spełniała wszystkie wymogi powyższego zapisu ustawy. Badanie dokumentacji wybranych losowo wniosków potwierdziło prawidłowość wydawanych opinii. [Dowód: akta kontroli str. 166, 176-341]

Kurator w okresie objętym kontrolą wypełniał obowiązek wynikający z przepisu art. 85 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, tj. w ciągu 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności przez szkołę niepubliczną, która uzyskała uprawnienia szkoły publicznej, sprawdzał spełnianie

⁶ Dz. U. Nr 168, poz. 1324.

przez tę szkołę warunków określonych w art. 7 ust. 3 ww. ustawy. Kontrole były przeprowadzane przez pracowników WNP w Kuratorium. W badanym okresie WNP otrzymywał wykazy szkół na dany rok szkolny z WWRE i dokonywał ich weryfikacji (telefonicznie w latach szkolnych 2010 i 2011/2012)), ponieważ część placówek nie rozpoczynała swojej działalności. W roku szkolnym 2012/2013 Kuratorium występowało pisemnie do organów prowadzących ww. szkoły i placówki oświatowe o potwierdzenie faktu uruchomienia ich działalności.

W okresie lat szkolnych 2010/2011-2012/2013 tylko 34 szkoły niepubliczne z uprawnieniami szkół publicznych dla dzieci i młodzieży, tj. 19% spośród tych które otrzymały pozytywną opinię Kuratora rozpoczęły działalność. We wszystkich z nich, w ciągu sześciu miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności przez szkołę, która uzyskała uprawnienia szkoły publicznej lub z nieznacznym opóźnieniem, Kurator przeprowadził kontrole w zakresie spełniania warunków określonych w art. 7 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. W badanym okresie sześciomiesięcznego terminu nie dotrzymano tylko w jednej placówce niepublicznej dla dzieci i młodzieży. Opóźnienie to było niezależne od Kuratorium i wynikało z rozpoczęcia działalności szkoły od II semestru roku szkolnego 2012/2013 – dotyczyło Medycznej Szkoły Policealnej „AWANS” (kontrola 19.07.2013). [Dowód: akta kontroli str. 167-178, 348-356]

W latach szkolnych 2010/11 i 2011/12 – Kurator nie występował do organu ewidencyjnego o cofnięcie uprawnień szkole niepublicznej uprawnień szkoły publicznej. Natomiast w roku szkolnym 2012/2013 miał miejsce jeden taki przypadek. Kurator w dniu 1 lipca 2013 r. skierował wniosek do zastępcy Prezydenta Miasta Kielce o cofnięcie Prywatnej Policealnej Szkoły AWANGARDA w Kielcach kształcącej (młodzież) w zawodzie technik farmaceutyczny uprawnień szkoły publicznej w związku z niespełnianiem przez tą placówkę warunków, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. W trakcie kontroli przeprowadzonej w marcu 2013 r. przez wizytatora z Kuratorium stwierdzono, że w ww. szkole na kierunku technik farmaceutyczny zajęcia z przedmiotów z zakresu kształcenia zawodowego praktycznego: pracownia technologii postaci leków, pracownia analizy leków oraz pracownia farmakognozji, odbywały się w pracowni, która zapewniała stanowiska tylko dla 12 uczniów. Z odnotowanych w dzienniku lekcyjnym obecności uczniów wynikało, że w zajęciach tych uczestniczyło od 21 do 30 osób. Warunki bazowe, jakimi dysponowała Prywatna Policealna Szkoła AWANGARDA w Kielcach nie dawały możliwości realizacji podstawy programowej kształcenia w zawodzie technik farmacji. Szkoła nie zrealizowała wydanych w tym zakresie zaleceń, organ prowadzący nie zgodził się również z wynikami kontroli i w związku z tym Kurator wystąpił do Prezydenta Miasta Kielce (organ ewidencyjny) o cofnięcie uprawnień szkoły publicznej dla kierunku technik farmaceutyczny. W dniu 11 września 2013 r. do Kuratorium wpłynęło pismo informujące, że w powyższej sprawie trwa w Urzędzie Miasta Kielce postępowanie dowodowe w postępowaniu administracyjnym. W przypadku Prywatnej Policealnej Szkoły AWANGARDA w Kielcach trwało także w Kuratorium (w trakcie kontroli NIK) postępowanie związane z brakiem odpowiedzi ww. szkoły na zalecenia pokontrolne zgłoszone przez Kuratora dotyczące kształcenia w zawodzie asystentka stomatologiczna. [Dowód: akta kontroli str. 50-50A, 371-384]

W badanym okresie do Kuratora zgłoszono łącznie 189 skarg na wszystkie placówki oświatowe, w tym 14 na niepubliczne (7% w stosunku do wszystkich skarg), z tego osiem (4%) na niepubliczne placówki oświatowe dla dzieci i młodzieży. Wszystkie skargi wpływające do Kuratorium były rozpatrywane. W zbadanej próbie skarg stwierdzono, że każdorazowo był nadawany bieg sprawie i wizytatorzy Kuratorium przeprowadzali kontrole w placówkach niepublicznych, których skargi dotyczyły lub przekazywali skargi właściwym instytucjom. Przedstawiane w badanej próbie skarg zarzuty nie zostały potwierdzone w trakcie prowadzonych przez wizytatorów kontroli. [Dowód: akta kontroli str. 385-463]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę na bardzo małą liczbę szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych dla dzieci i młodzieży, w których w latach szkolnych 2010/2011 i 2011/2012 przeprowadzono ewaluację, kontrole planowe i monitorowanie. Za pozytywny fakt należy uznać umieszczenie w planie nadzoru pedagogicznego na rok szkolny 2013/2014 ewaluacji 30 z ww. placówek (na 93 ogółem).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Realizacja przez kuratora oświaty kierunków nadzoru pedagogicznego określonych przez Ministra Edukacji Narodowej

Opis stanu
faktycznego

W każdym z badanych lat szkolnych przy doborze w Kuratorium szkół/placówek do ewaluacji zewnętrznej, priorytetowymi były wskazania Ministerstwa Edukacji Narodowej dotyczące liczby ewaluacji, które należy przeprowadzić uzyskując określoną liczbę raportów. Ponadto kierowano się wymienionymi poniżej przesłankami.

W roku szkolnym 2010/2011 Kurator przy doborze szkół lub placówek do ewaluacji przyjął następujące założenia:

- przeprowadzenie ewaluacji w każdym powiecie województwa,
 - uwzględnienie różnych typów szkół/placówek,
 - odległość miejsca pracy lub zamieszkania wizytatora od ewaluowanej placówki.
- Ogółem zrealizowano na koniec roku szkolnego (tj. 31 sierpnia 2011 r.) 53 ewaluacje zewnętrzne (plan MEN 52).

W roku szkolnym 2011/2012 Kurator brał pod uwagę:

- czas jaki upłynął od ostatnich czynności nadzoru pedagogicznego (wizytacja),
- wyniki uzyskiwane przez szkołę ze sprawdzianów/egzaminów zewnętrznych,
- skargi wpływające do kuratorium na działalność szkół/placówek i konieczność pozyskania informacji o ich pracy,
- wnioski organów prowadzących,
- lokalizację szkoły/placówki od miejsca pracy lub zamieszkania wizytatora od ewaluowanej placówki.

W wyniku zwiększającej się liczby wizytatorów uprawnionych do prowadzenia ewaluacji zewnętrznej, po ukończeniu obowiązkowego szkolenia prowadzonego w ramach współfinansowanego przez UE ze środków EFS, projektu *"Program wzmocnienia efektywności systemu nadzoru pedagogicznego i oceny jakości pracy szkoły etap II i III"* ogółem zrealizowano na koniec roku szkolnego (tj. 31 sierpnia 2012 r.) 133 ewaluacje zewnętrzne (plan MEN 125).

W roku szkolnym 2011/2012 przy doborze placówek oświatowych do ewaluacji stosowano następujące założenia:

- wskazania merytoryczne Kuratora
- skargi wpływające do kuratorium na działalność szkół/placówek i konieczność pozyskania informacji o ich pracy,
- wnioski organów prowadzących,
- prośby dyrektorów, którzy objęli kierowanie szkołą po wygranym konkursie
- lokalizacja szkoły/placówki od miejsca pracy lub zamieszkania wizytatora.

W związku ze zwiększającą się liczbą wizytatorów uprawnionych do prowadzenia ewaluacji zewnętrznej, po ukończeniu obowiązkowego szkolenia prowadzonego w ramach projektu *"Program wzmocnienia efektywności systemu nadzoru pedagogicznego i oceny jakości pracy szkoły ..."* plan ilościowy ewaluacji dla województwa świętokrzyskiego ustalony został przez MEN na 189 ewaluacji. Jednak w związku ze zmianą pracy przez pięciu wizytatorów ds. ewaluacji Kurator wnioskował do MEN o urealnienie planu. Ostateczny plan ustalono na 159 ewaluacji.

W związku ze zmianą od 10 maja 2013 r. rozporządzenia w sprawie nadzoru pedagogicznego⁷, w którym (§ 3) zobligowano kuratora do przedłożenia wyników i wniosków z nadzoru pedagogicznego sprawowanego od 1 września 2012 r. do 31 maja 2013 r. - na ten dzień przeprowadzonych zostało 117 ewaluacji ogółem, natomiast na koniec roku szkolnego (tj. 31 sierpnia 2013 r.) zrealizowano 164 ewaluacje zewnętrzne (plan MEN 159).

[Dowód: akta kontroli str. 162-163]

Kurator ustalił następujący sposób losowego przydziału wizytatorom szkół/placówek do przeprowadzenia ewaluacji. Losowanie odbywało się w siedzibie Kuratorium w Kielcach. Losowania dokonywali Dyrektora WNP Sławomir Meresiński i zastępca Dyrektora tego

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 560.

Wydziału ds. ewaluacji Urszula Wojsław-Kozłowska. Podczas losowania stosowano następujące kryteria:

- wizytator nie mógł pozostawać w ciągu ostatnich 5 lat w stosunku pracy w danej szkole/placówce (pismo MEN znak DKOW-WNP/MS-5080-03/09 z dn. 2009.10.27- sprawdzano poprzednie zatrudnienie poszczególnych ewaluatorów),
- preferowano, aby szkoła/placówka znajdowała się w odległości nie większej niż 100 km w jedną stronę od miejsca zamieszkania lub pracy wizytatora (w celu racjonalizacji kosztów związanych z dojazdami),
- zgłoszone przez wizytatora terminy urlopów, wyjazdów sanatoryjnych, wcześniej planowanych szkoleń lub realizacja innych zadań kuratorium spoza nadzoru pedagogicznego,
- preferowano przy ustalaniu składów do zespołów ewaluacyjnych wizytatorów z doświadczeniem i bezpośrednio po ukończonym szkoleniu,
- uwzględniano zgłoszone przez wizytatora zastrzeżenia, co do jego ewentualnej bezstronności wobec ewaluowanej szkoły.

W przypadku niespełnienia przez wizytatora powyższych warunków dokonywano ponownego losowania. Ustalane zespoły były zależne od wielkości i złożoności szkoły - najczęściej były dwu i trzyosobowe lub większe. [Dowód: akta kontroli str. 163-164]

W okresie objętym kontrolą Kurator w roku szkolnym 2010/2011 w żadnej ze szkół niepublicznych z uprawnieniami szkoły publicznej dla dzieci i młodzieży nie przeprowadził ewaluacji ani kontroli planowych. W roku szkolnym 2011/2012 ewaluację całościową przeprowadzono tylko w jednej szkole niepublicznej (Niepubliczne Gimnazjum z klasami przysposabiającymi do pracy z uprawnieniami szkoły publicznej w Końskich). W roku szkolnym 2012/2013 ewaluacja problemowa „Procesy zachodzące w placówce/szkole” i „Funkcjonowanie w środowisku lokalnym” została przeprowadzona w jednej placówce niepublicznej. Natomiast w miejsce zaplanowanych pięciu kontroli w szkołach podstawowych (zadanie określone przez Ministra Edukacji Narodowej - „Spełnianie warunków określonych w artykule 7 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty przez niepubliczną szkołę podstawową o uprawnieniach szkoły publicznej”) przeprowadzono je w 15 szkołach (16% wszystkich szkół niepublicznych dla dzieci i młodzieży). [Dowód: akta kontroli str. 50-50B]

Wyjaśniając małą ilość ewaluacji dokonywanych w badanym okresie w szkołach niepublicznych Dyrektor WNP stwierdził, że wynikało to niewielkiego odsetka tych szkół wśród szkół nadzorowanych przez Kuratorium i dlatego w pierwszej kolejności ewaluowane były szkoły publiczne. Ponadto przy dokonywaniu naboru szkół na ewaluację ćwiczeniowe otrzymywano zgłoszenia wyłącznie od dyrektorów szkół publicznych. W opinii Dyrektora WNP, zgodnie z tym co było wielokrotnie podkreślane na szkoleniach prowadzonych z udziałem przedstawicieli MEN, dbano o właściwe „przyjęcie się” ewaluacji jako formy nadzoru, której istotą jest wywołanie refleksji i działań projakościowych w szkołach/placówkach. Według wyjaśnień, liczba szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego jest znacząco wyższa, dlatego mogły one *przekazywać sobie doświadczenia poewaluacyjne minimalizując niechęć przed ewaluacją (czyli tym co nowe) i propagować idee tej formy nadzoru, o co prosili każdorazowo wizytatorzy na zebraniach z radą pedagogiczną przekazując wyniki i wnioski.*

Według planu nadzoru pedagogicznego Świętokrzyskiego Kuratora Oświaty w roku szkolnym 2013/2014, ewaluacja zewnętrzna zostanie przeprowadzona w 30 na 93 ujęte w SIO szkoły/placówki niepubliczne. [Dowód: akta kontroli str. 50-50B]

Oprócz kontroli planowych w szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych dla dzieci i młodzieży, przeprowadzano także kontrole doraźne: 16 – w roku szkolnym 2010/2011, 14 - w 2011/2012 oraz 16 – w 2012/2013. Kontrole doraźne dotyczyły przestrzegania przez szkoły niepubliczne przepisów art. 7 ust. 3 ustawy o systemie oświaty (łącznie 34), wynikały z rozpatrywania złożonych skarg (7) lub dotyczyły innych zagadnień (6) np. kontroli podręczników.

Kurator w wyniku ww. kontroli nie wydawał zaleceń organom prowadzącym szkoły niepubliczne o uprawnieniach publicznych. Wydał natomiast ogółem dwanaście zaleceń

(w 25% kontrolowanych szkół) dyrektorom szkół niepublicznych. Zalecenia wskazywały na niezgodność funkcjonowania kontrolowanych szkół w zakresie:

- zapewnienia uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;
- przestrzeganie zasad oceniania zgodnie z zapisami statutu;
- prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania;
- realizacji nadzoru pedagogicznego przez dyrektora;
- przestrzegania statutu szkoły;
- przestrzegania zasad stosowania kar zgodnie z zapisami statutu;
- przestrzegania statutu szkoły w zakresie skreślenia ucznia z listy;
- prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania.

Wszystkie wydane przez Kuratora zalecenia zostały zrealizowane przez kontrolowane jednostki. [Dowód: akta kontroli str. 50-52, 142-159]

Wyjaśniając przyczyny objęcia kontrolami planowymi niewielkiej liczby szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych dla dzieci i młodzieży, Dyrektor WNP stwierdził, że w roku szkolnym 2010/2011 i 2011/2012 kontrolą planową nie zostały objęte szkoły niepubliczne, gdyż MEN w planach nadzoru pedagogicznego nie ujęło szkół niepublicznych do kontroli planowych. Natomiast w roku szkolnym 2012/13 kontrolą planową Kuratorium objęło niepubliczne szkoły podstawowe, zgodnie z tematem: „Spełnianie warunków określonych w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty przez niepubliczną szkołę podstawową o uprawnieniach szkoły publicznej”. Według składającego wyjaśnienia Dyrektora WNP, mając na względzie fakt nieprzeprowadzania kontroli planowych w niepublicznych szkołach podstawowych w latach ubiegłych, w ww. roku szkolnym zostały przeprowadzone kontrole w większej liczbie placówek tych placówek. [Dowód: akta kontroli str. 50-50A]

Monitorowaniem szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych dla dzieci i młodzieży w badanym okresie objęto jedną szkołę niepubliczną w roku szkolnym 2010/2011 i 16 (17%) w roku szkolnym 2012/2013.

Monitorowanie przez Kuratora szkół i placówek oświatowych odbywało się w formie elektronicznej, poprzez stronę internetową i obejmowało zbieranie i analizę informacji o działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół. Według uzyskanych wyjaśnień od Dyrektora WNP, pozyskana w tym procesie wiedza służyła do analizy i oceny danego obszaru pracy szkoły oraz pomagała w planowaniu działań w zakresie nadzoru pedagogicznego na kolejne lata szkolne. Realizacja monitorowania polegała na wytypowaniu przez Kuratora szkół i placówek, w których miało być przeprowadzone monitorowanie, zamieszczeniu na stronie internetowej Kuratorium informacji o monitorowaniu i wzorów ankiet, zgodnych z informacją zamieszczoną na stronach MEN i Ośrodka Rozwoju Edukacji (ORE), poinformowaniu dyrektorów wytypowanych szkół i placówek o terminie i sposobie przeprowadzenia monitorowania oraz sposobie rejestracji i logowania na platformie, wypełnianiu ankiet on-line przez dyrektorów szkół i placówek, analizie ankiet przez wizytatorów i ich weryfikacji we wskazanym przez MEN procencie szkół i placówek danego typu. Na pytania i wątpliwości dyrektorów szkół i placówek związanych ze sposobem wypełniania ankiet on-line odpowiedzi udzielali wizytatorzy kuratorium oświaty odpowiedzialni za realizację tego zadania. [Dowód: akta kontroli str. 50, 160-161]

Monitorowanie w roku 2010/2011 wprowadzono po raz pierwszy, zgodnie z ustalonymi podstawowymi kierunkami realizacji polityki oświatowej państwa. Kuratorium prowadziło monitorowanie wdrażania podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych, punktach przedszkolnych, zespołach wychowania przedszkolnego, szkołach podstawowych, gimnazjach i liceach ogólnokształcących.

Według pisma MEN w ww. sprawie, z uwagi na harmonogram wdrażania zmian programowych monitorowanie miało dotyczyć przedszkoli, klas I i II szkół podstawowych oraz klas I i II gimnazjów. Zalecano, aby badaniem objąć placówki oświatowe w proporcjach właściwych dla struktury szkół i placówek w każdym województwie (tylko 10% placówek). W związku z powyższym, w Kuratorium uznano, iż najbardziej reprezentatywną grupę stanowić będą placówki publiczne.

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor WNP stwierdził, że dlatego też zasadne i celowe było przeprowadzenie monitorowania w szkołach i przedszkolach publicznych z uwagi na lepszą komunikatywność i sprawniejsze posługiwanie się przez te placówki formą on-line wykorzystywaną obligatoryjnie w tym badaniu. Nie bez znaczenia, w jego opinii, były wcześniejsze doświadczenia wizytatorów ze sprawowanego nadzoru pedagogicznego nad szkołami/placówkami publicznymi i niepublicznymi.

W roku szkolnym 2010/2011 zgodnie z ustalonymi podstawowymi kierunkami realizacji polityki oświatowej państwa Kuratorium prowadziło monitorowanie wdrażania podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych, punktach przedszkolnych, zespołach wychowania przedszkolnego, szkołach podstawowych, gimnazjach i liceach ogólnokształcących. Kuratorium otrzymało gotową listę szkół wylosowanych do monitorowania przysłaną z ORE. (mail z MEN z dnia 5 czerwca 2012 r.). Na ww. liście placówki niepubliczne nie zostały uwzględnione.

W roku szkolnym 2012/2013, zgodnie z ustalonymi podstawowymi kierunkami realizacji polityki oświatowej państwa, Kuratorium prowadziło monitorowanie *wdrażania podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych, punktach przedszkolnych, zespołach wychowania przedszkolnego, szkołach podstawowych, gimnazjach i liceach ogólnokształcących*. Badaniem należało objąć publiczne i niepubliczne ww. placówki oświatowe. Na liście wylosowanych szkół i placówek do monitorowania znalazły się zarówno szkoły/placówki publiczne, jak i niepubliczne. [Dowód: akta kontroli str. 50-50B]

W okresie objętym kontrolą Kurator składał do MEN informacje ze sprawowanego nadzoru pedagogicznego, w których przedstawiał m.in. dane o przeprowadzonych ewaluacjach, kontrolach planowych i doraźnych oraz o działaniach w zakresie wspomagania szkół i placówek. Z powyższych informacji wynika, że planowane ewaluacje były wykonywane zgodnie z planem i tak w roku szkolnym 2010/2011 przeprowadzono ogółem 53 ewaluacje zewnętrzne, z czego 13 całościowych i 40 problemowych, a w kolejnym roku szkolnym ewaluacją całościową objęto 28 szkół/placówek, natomiast problemową 105.

W roku szkolnym 2012/2013 zaplanowano 159 ewaluacji, w tym 48 ewaluacji całościowych i 111 ewaluacji problemowych w ramach obszarów:

- „Efekty działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej” i „Zarządzanie szkołą lub placówką” – 48 ewaluacji;
- „Procesy zachodzące w szkole lub placówce” i „Funkcjonowanie w środowisku lokalnym” – 47 ewaluacji;
- wybranych przez Kuratora – 16 ewaluacji.

Do 31 maja 2013 r. zrealizowano 117 ewaluacji (73,6% planu), w tym 53 (33,3%) ewaluacji całościowych, 64 (40,3%) ewaluacji problemowych. [Dowód: akta kontroli str. 466-564]

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności Kuratora w przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Realizacja przez kuratora oświaty kierunków wniosków pokontrolnych sformułowanych przez Najwyższą Izbę kontroli

Opis stanu
faktycznego

W latach szkolnych 2010/2011, 2011/2012 i 2012/2013 Kurator współdziałał z organami prowadzącymi szkoły niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych. Współpraca ta odbywała się z wykorzystaniem takich form, jak:

- organizowanie konferencji, narad i szkoleń,
- udzielanie wsparcia prawnego i merytorycznego,
- upowszechnianie przykładów dobrych praktyk,
- publikowanie komunikatów na stronie internetowej Kuratorium Oświaty, w tym m.in. wprowadzanych zmian w przepisach prawa oświatowego,
- upowszechnianie rządowych programów pomocowych dla szkół,
- wsparcie dotyczące Systemu Informacji Oświatowej.

Współpraca taka miała miejsce przykładowo w następujących obszarach:

- dotacji dla niepublicznych przedszkoli, niepublicznych punktów przedszkolnych i niepublicznych zespołów wychowania przedszkolnego,
- upowszechniania rządowych programów pomocy „Radosna szkoła” i „Wyprawka szkolna”,
- upowszechniania przepisów dotyczących zakładania, prowadzenia i likwidacji oraz realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego,
- zmian w obowiązujących przepisach prawa oświatowego,
- kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi i przewlekłe chorych,
- Systemu Informacji Oświatowej,
- przestrzegania przepisów BHP, przeciwdziałanie wypadkom oraz przypomnienie procedury postępowania w razie ich zaistnienia.

Kurator udzielał również wsparcia i konsultacji organom prowadzącym oraz dyrektorom nowozakładanych szkół w zakresie organizacyjnym, w tym najczęściej w zakresie: zgodnego zobowiązującymi przepisami prawa oświatowego sporządzania arkusza organizacyjnego pracy szkoły, tworzenia statutu i procedury dokonywania jego zmian oraz interpretacji przepisów dotyczących kwalifikacji zatrudnianych nauczycieli, czego dowodem są m.in. listy z podziękowaniami za udzieloną pomoc merytoryczną.

Ponadto Kurator lub pracownicy Kuratorium często na zaproszenie uczestniczyli w uroczystościach organizowanych przez szkoły niepubliczne, a wizytatorzy uczestniczyli też w posiedzeniach komisji egzaminacyjnych na nauczyciela mianowanego.

Z wyjaśnień Kuratora wynika, że organy prowadzące i dyrektorzy szkół niepublicznych traktowani są przez Kuratorium na równi z jednostkami samorządu terytorialnego i innymi organami. W opinii Kuratora *wszystkie komunikaty bezpośrednie, jak i te zamieszczane na stronie internetowej Kuratorium, nawet jeśli nie mają w tytule bezpośredniego sformułowania „placówki niepubliczne/organy prowadzące placówki niepubliczne”, kierowane są również do takich organów/szkół.* [Dowód: akta kontroli str. 623-636]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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 Kontroli⁸, wnioskuje o:

1. Określenie w regulaminie organizacyjnym Kuratorium wykazu szkół i placówek podlegających nadzorowi pedagogicznemu kuratora oświaty.
2. Zapewnienie organizacji pracy Kuratorium zgodnie z zasadami wyznaczanymi przez rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie organizacji kuratoriów oświaty oraz zasad tworzenia ich delegatur.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

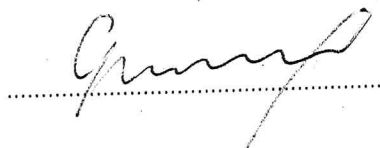
⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

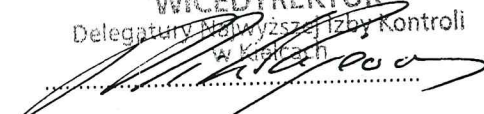
Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, dnia 27 września 2013 r.

Kontroler
Grzegorz Walendzik
Doradca ekonomiczny



Wicedyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach
Tadeusz Mikołajewicz

WICEDYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach

Tadeusz Mikołajewicz