

Nr ewid.: 38/2004/P/03/079/KNO
KNO-41006/2003

**Informacja
o wynikach kontroli
organizacji oraz finansowania
doksztalcania i doskonalenia
zawodowego nauczycieli**

W a r s z a w a k w i e c i e Ń 2 0 0 4 r .

Misją: *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją: *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Departamentu:
Grzegorz Buczyński

Akceptuję:
Zbigniew Wesołowski

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Mirosław Sekuła

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 21 kwietnia 2004 r.

*Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-825 44 81
www.nik.gov.pl*

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie	1
2. Podsumowanie wyników kontroli	3
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	3
2.2. Synteza wyników kontroli	4
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	8
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	10
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	10
3.2. Istotne ustalenia kontroli	15
3.2.1. W Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu.....	15
3.2.2. W centralnych placówkach doskonalenia nauczycieli.....	19
3.2.3. W urzędach marszałkowskich.....	23
3.2.4. W wojewódzkich placówkach doskonalenia nauczycieli.....	26
3.2.5. W kuratoriach oświaty.....	33
3.2.6. W jednostkach samorządu terytorialnego szczebla powiatowego i gminnego, prowadzących szkoły i placówki oświatowe	38
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	45
4.1. Przygotowanie kontroli.....	45
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	45
5. Załączniki	
1. Wykaz skontrolowanych jednostek.	
2. Szczegółowe omówienie przepisów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.	
3. Wykaz ważniejszych normatywnych aktów prawnych.	
4. Słowniczek ważniejszych pojęć.	
5. Wybrane dane dotyczące stanu liczbowego i kwalifikacji nauczycieli pełnozatrudnionych w latach szkolnych 2000/2001 i 2002/2003.	
6. Wydatki z budżetu państwa i z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w latach 1999-2000.	
7. Wydatki z budżetu państwa i z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w latach 2001-2002.	
8. Zestawienie liczbowe placówek doskonalenia nauczycieli (według stanu z września 2002 r., bez placówek centralnych MENiS).	
9. Wybrane dane o doradcach metodycznych w Polsce w roku szkolnym 2003/2004.	
10. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.	

1. Wprowadzenie

Kontrola pn. „Organizacja oraz finansowanie doształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli” (nr P/03/079) została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli¹.

Celem kontroli, która objęła lata 2001-2003, była ocena organizacji doształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli² oraz wdrażania nowych, obowiązujących od 2002 r., zasad finansowania tej działalności, w tym:

- 1) rzetelności rozpoznawania potrzeb w zakresie doształcania i doskonalenia nauczycieli (wynikających m.in. z wdrażanej reformy systemu oświaty),
- 2) efektów realizacji przez publiczne placówki doskonalenia nauczycieli zadań w zakresie doształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli,
- 3) tworzenia regionalnych i lokalnych systemów doradztwa programowo-metodycznego dla nauczycieli,
- 4) skuteczności nadzoru pedagogicznego nad działalnością placówek doskonalenia nauczycieli oraz pracą doradców metodycznych,
- 5) prawidłowości wykorzystania środków budżetowych, przeznaczonych na finansowanie doształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Kontrolą objęto 59 jednostek, z tego 10 jednostek, tj. Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu (MENiS), 2 centralne placówki doskonalenia nauczycieli oraz 7 kuratoriów oświaty) na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli³, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności oraz 49 jednostek, tj. 7 urzędów marszałkowskich, 14 wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli prowadzonych przez samorzady województw i 28 jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego i gminnego prowadzących szkoły i placówki oświatowe j.s.t.) na podstawie art. 2 ust. 2 i art. 5 ust. 2 powołanej ustawy, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności. Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera załącznik nr 1 do informacji.

Tematyka kontroli obejmowała wykonanie zadań dotyczących doształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli, określonych w przepisach prawnych dla poszczególnych grup skontrolowanych jednostek. Szczegółowy zakres kontroli przedstawiony został w informacji, w pkt 4.2.

¹ Sugestię przeprowadzenia kontroli na powyższy temat zgłosiła Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu RP - Opinia nr 5 Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, uchwalona na posiedzeniu w dniu 27 sierpnia 2002 r. dla Prezydium Sejmu RP w sprawie propozycji tematów kontroli zgłoszonych przez komisje sejmowe do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli w 2003 r., przesłana przy piśmie Marszałka Sejmu RP do Prezesa NIK z dnia 11 września 2002 r. (znak: KCS-1812-2-P/02).

² Wyjaśnienie specjalistycznych pojęć zawiera „Słowniczek ważniejszych pojęć” (załącznik nr 4). W informacji zamiennie z pojęciem „doształcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli” używane jest pojęcie „kształcenie ustawiczne nauczycieli”, wprowadzone rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 września 2000 r. w sprawie rodzajów, zasad tworzenia, przekształcania i likwidowania oraz zasad działania placówek doskonalenia nauczycieli (Dz. U. Nr 85, poz. 956, ze zm.) i zdefiniowane jako „doształcanie i doskonalenie nauczycieli, w tym w ramach doradztwa metodycznego”.

³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937, ze zm.), zwana dalej „ustawą o NIK”.

W związku z ujawnionymi w 2003 r. problemami wychowawczymi występującymi w szkołach oraz w nawiązaniu do wniosku pokontrolnego dotyczącego doskonalenia nauczycieli w zakresie wychowania i profilaktyki, sformułowanego przez NIK po kontroli przeprowadzonej w 2000 r., dotyczącego doskonalenia nauczycieli w zakresie wychowania i profilaktyki⁴ zbadano, czy ww. zagadnienia były uwzględniane przy organizowaniu i finansowaniu doskonalenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 26 sierpnia 2003 r. do 8 stycznia 2004 r. przez Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK, z udziałem Delegatur NIK w: Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Opolu, Warszawie i Zielonej Górze.

W informacji wykorzystano również wyniki kontroli doraźnej, przeprowadzonej w drugiej połowie 2003 r. w Podkarpackim Ośrodku Doskonalenia Nauczycieli przez Delegaturę NIK w Rzeszowie⁵.

Wykonywanie zawodu nauczyciela wymaga ciągłego podwyższania kwalifikacji ogólnych i zawodowych, co wynika z przepisów ustawy - Karta Nauczyciela⁶. Zgodnie z ww. ustawą nauczyciel obowiązany jest dążyć do pełni własnego rozwoju osobowego oraz powinien podnosić swą wiedzę ogólną i zawodową, korzystając z prawa pierwszeństwa do uczestnictwa we wszystkich formach doskonalenia zawodowego na najwyższym poziomie. Organ sprawujący nadzór pedagogiczny może zobowiązać nauczyciela do podjęcia doskonalenia zawodowego w określonej formie.

Od 1999 r. w związku z reformą oświaty wprowadzoną ustawą o systemie oświaty⁷, doskonalenie nauczycieli oparte zostało na publicznych centralnych (4) i wojewódzkich placówkach doskonalenia nauczycieli prowadzonych przez j.s.t. szczebla wojewódzkiego (46). Możliwości prowadzenia placówek doskonalenia nauczycieli w ramach zadań własnych, w uzgodnieniu z kuratorem oświaty, uzyskały także samorządy powiatów i gmin (funkcjonują 62 takie placówki). Jednocześnie wszystkie j.s.t., jako organy prowadzące szkoły i placówki oświatowe, przejęły odpowiedzialność za organizowanie doradztwa metodycznego dla nauczycieli.

⁴ W „Informacji o wynikach kontroli zapobiegania w szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży” (Nr ewid.: 177/2000/P/00/034/DEN) z listopada 2000 r., NIK wskazała, że istotnym warunkiem skutecznej profilaktyki jest właściwe przygotowanie nauczycieli do pracy wychowawczej, nakierowanej na przeciwdziałanie nieprzystosowaniu społecznemu dzieci i młodzieży, a organizacja doskonalenia nauczycieli w tym zakresie powinna być zadaniem szkół i organów je prowadzących oraz kuratorów oświaty.

⁵ Kontrola Nr I/03/009 pn. „Prawidłowość wydatkowania przez Podkarpacki Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli środków publicznych w latach 2000-2003 (I półrocze)”.

⁶ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112, ze zm.), zwana dalej „ustawą - Karta Nauczyciela”.

⁷ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 1996 r., Nr 67, poz. 329, ze zm.), zwana dalej „ustawą o systemie oświaty”.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W organizacji dokształcania oraz doskonalenia zawodowego nauczycieli występowały w badanym okresie istotne nieprawidłowości, polegające w szczególności na:

- 1) braku rzetelnego rozpoznania, przez ponad połowę skontrolowanych kuratorów oświaty, wojewódzkie placówki doskonalenia nauczycieli oraz j.s.t. prowadzące szkoły i placówki oświatowe, potrzeb w badanym zakresie,
- 2) niewystarczającym zasięgu dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli w zakresie wychowania i profilaktyki,
- 3) nadmiernej koncentracji, w działalności szkoleniowej placówek doskonalenia nauczycieli, na realizacji zadań dodatkowych (całkowicie lub częściowo odpłatnych dla uczestników), kosztem zadań obowiązkowych, określonych w przepisach ustawy o systemie oświaty.

Stwierdzono również brak należytego współdziałania pomiędzy kuratorami oświaty i urzędami marszałkowskimi przy ustalaniu planów pracy wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli, w szczególności uwzględniania w nich zadań obowiązkowych.

Skutkiem tych nieprawidłowości był często występujący brak środków finansowych na działalność placówek doskonalenia nauczycieli, w szczególności na realizację zadań obowiązkowych.

W finansowaniu skontrolowanej działalności NIK stwierdziła nieprawidłowości, polegające na nie wyodrębnieniu w budżetach części skontrolowanych j.s.t. prowadzących szkoły i placówki oświatowe środków na dofinansowanie dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli (lub wyodrębnianie środków w wysokości niższej od określonej przepisem art. 70a, ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela na poziomie 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli).

Niezadawalający był nadzór pedagogiczny sprawowany przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu nad centralnymi placówkami doskonalenia nauczycieli) oraz przez kuratorów oświaty nad pozostałymi publicznymi i niepublicznymi placówkami doskonalenia nauczycieli, a także przez dyrektorów placówek doskonalenia nauczycieli nad pracą nauczycieli konsultantów i innych nauczycieli współpracujących z ww. placówkami. Nieprawidłowości w tym zakresie polegały na niepełnej realizacji zadań, dotyczących zwłaszcza mierzenia jakości pracy ww. placówek.

2.2. Synteza wyników kontroli

- 1. W części skontrolowanych kuratoriów oświaty, wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli oraz j.s.t. prowadzących szkoły i placówki oświatowe potrzeby w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli nie były rzetelnie rozpoznane (str. 33, 27 i 38).**

W 4 z 7 skontrolowanych kuratoriach oświaty (tj. 57,1%) podejmowane działania dotyczące badania potrzeb w przedmiotowym zakresie nie miały – w ocenie NIK - charakteru systemowego.

Nieprawidłowości polegające na niedokonywaniu (zgodnie z przyjętymi procedurami wewnętrznymi) systematycznej i pogłębionej diagnozy potrzeb kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli wystąpiły w 4 z 13 skontrolowanych wojewódzkich placówkach doskonalenia nauczycieli (tj. 30,8%) oraz w połowie spośród 28 skontrolowanych j.s.t.

- 2. W organizacji i finansowaniu działalności publicznych placówek doskonalenia nauczycieli występowało szereg nieprawidłowości dotyczących planowania i realizacji zadań statutowych tych placówek (str. 20-23, 27-32).**

Stwierdzono nadmierne – w ocenie NIK – ukierunkowanie działalności szkoleniowej wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli na realizację zadań dodatkowych prowadzonych przez wszystkie skontrolowane placówki (całkowicie lub częściowo odpłatnych dla uczestników), kosztem zadań obowiązkowych. W 9 z 13 skontrolowanych placówek (tj. 45,0%) odpłatna działalność szkoleniowa dotyczyła więcej niż 50% ogółu oferowanych w roku szkolnym form kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli, w tym w 5 więcej niż 79%.

Nieprawidłowości te wynikały z braku precyzyjnego wyodrębnienia w planach pracy form doskonalenia zawodowego nauczycieli, wynikających z zadań obowiązkowych (stwierzonego w co trzeciej wojewódzkiej placówce), co powodowało niedoszacowanie planów finansowych tych placówek.

Ponadto na skutek niedookreślenia w ustawie - Karcie nauczyciela obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych dla nauczycieli - konsultantów ,zatrudnionych w placówkach doskonalenia nauczycieli, wystąpiło znaczne zróżnicowanie pensum dydaktycznego przydzielonego tym nauczycielom.

W 4 spośród 7 skontrolowanych urzędów marszałkowskich (tj. 57,1%) nie były należycie koordynowane prace związane z planowaniem pracy wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli oraz sprawozdawczością z ich działalności statutowej, co skutkowało m.in. brakiem porównywalności zadań planowanych i faktycznie zrealizowanych – w poszczególnych placówkach i między placówkami, w tym zwłaszcza w odniesieniu do zadań obowiązkowych.

- 3. Wobec pogłębiania się zjawisk patologicznych w szkołach niewystarczający był zasięg doksztalcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli w zakresie wychowania i profilaktyki. Dostępność specjalistycznych form szkoleń w tym zakresie, organizowanych w wojewódzkich placówkach doskonalenia nauczycieli była ograniczona, ze względu na odpłatność pobieraną od uczestników (str. 29-30, 35 i 39-40).**

Szkoleniami w ww. zakresie, finansowanymi w latach 2001-2002 ze środków budżetowych będących w dyspozycji skontrolowanych kuratorów oświaty, objęto w poszczególnych województwach od 1% do 8% czynnych zawodowo, pełnozatrudnionych nauczycieli.

W 15 z 24 objętych kontrolą j.s.t. szczebla powiatowego i gminnego (tj. 62,5%), które dysponowały wieloletnimi planami doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w podległych szkołach i placówkach oświatowych, stwierdzono przypadki nieuwzględnienia w tych planach tematyki związanej z wychowaniem i profilaktyką.

W 9 z 28 skontrolowanych j.s.t. na szczeblu powiatów i gmin (tj. 32,1%) stwierdzono, że w latach 2002-2003 ze środków wyodrębnionych w budżetach na dofinansowanie doksztalcania i doskonalenie zawodowego nauczycieli nie wsparto żadnej z form doskonalenia obejmującej tematykę wychowania i profilaktyki.

- 4. Stwierdzono niezadowalający nadzór pedagogiczny sprawowany przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu nad centralnymi placówkami doskonalenia nauczycieli oraz przez kuratorów oświaty nad pozostałymi publicznymi i niepublicznymi placówkami doskonalenia nauczycieli, a także przez dyrektorów placówek doskonalenia nauczycieli nad pracą nauczycieli konsultantów i innych nauczycieli współpracujących z ww. placówkami. Nieprawidłowości w tym zakresie polegały na niepełnej realizacji zadań, dotyczących zwłaszcza mierzenia jakości pracy ww. placówek (str. 18, 21, 30 i 36-37).**

Mimo upływu czterech lat od wejścia w życie przepisów obligujących organy nadzoru pedagogicznego do systematycznego planowania, organizowania i przeprowadzania mierzenia jakości pracy nadzorowanych szkół i placówek oświatowych, w tym placówek doskonalenia nauczycieli, znaczącego postępu prac w tym zakresie nie odnotowano, zarówno w MENiS, jak i w 6 z 7 skontrolowanych kuratoriów oświaty (tj. 85,7%).

Nieprawidłowości, polegające na niewykonaniu lub niewłaściwym wykonywaniu przez dyrektorów zadań dotyczących sprawowania nadzoru pedagogicznego przez mierzenie jakości pracy, stwierdzono w jednej z dwóch skontrolowanych centralnych placówek doskonalenia nauczycieli oraz w 9 z 13 skontrolowanych wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli (tj. 69,2%).

5. Minister Edukacji Narodowej i Sportu z prawie siedmiomiesięcznym opóźnieniem wydał rozporządzenie z dnia 23 kwietnia 2003 r. normujące działalność placówek doskonalenia nauczycieli oraz organizację doradztwa metodycznego dla nauczycieli (str. 18-19).

W ocenie NIK opóźnienie w wydaniu rozporządzenia utrudniło sprawne funkcjonowanie systemu kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli, obejmującego w końcu 2002 r. – w skali kraju – prawie 450 publicznych (wraz z filiami) i niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli oraz około 2,4 tys. nauczycieli doradców metodycznych.

Stwierdzono również, że większość skontrolowanych organów prowadzących publiczne placówki doskonalenia nauczycieli nie wykonała w terminie zadań w zakresie dostosowywania statutów podległych placówek do wymogów wynikających z przepisów ww. rozporządzenia.

Obowiązku terminowego dostosowania statutów nie dopełniono w MENiS (w odniesieniu do statutów wszystkich podległych placówek), 5 z 7 objętych kontrolą urzędów marszałkowskich (tj. 71,4%) oraz w 3 z 10 skontrolowanych j.s.t. szczebla powiatowego i gminnego prowadzących takie placówki (str. 19, 25 i 44).

6. Wprowadzenie nowych zasad finansowania kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli spowodowało w 2002 r. w skali kraju – w porównaniu z rokiem poprzednim – zwiększenie o 27,6% globalnych wydatków kierowanych na te cele, w tym wzrost o 88,0% wydatków z budżetów j.s.t. oraz obniżenie o 36,6% wydatków z budżetów jednostek administracji rządowej.

W skontrolowanych j.s.t. odnotowano w 2002 r. zwiększenie tych wydatków o ponad 20%, a w skontrolowanych jednostkach administracji rządowej ich zmniejszenie o blisko 40%. Kontrola wykazała jednak, że część tych wydatków (np. w powiatach i gminach ponad 32% ogółu wydatków poniesionych w 2002 r.) nie była sklasyfikowana w odpowiednich rozdziałach klasyfikacji budżetowej (str. 15, 25, 33-34 i 40-41 oraz załącznik nr 7).

Z budżetu MENiS w 2002 r. na kształcenie i doskonalenie nauczycieli wydatkowano 36.812,3 tys. zł (tj. o 40,2% mniej niż w 2001 r.), a z budżetów skontrolowanych kuratorów oświaty - 3.228,4 tys. zł (tj. o 45,2 % mniej).

Wydatki skontrolowanych województw samorządowych na finansowanie tych zadań w 2002 r. wyniosły 36.955,4 tys. zł (tj. o 5,5% więcej od wykonania roku poprzedniego), zaś wydatki skontrolowanych powiatów i gmin - 7.189,3 tys. zł (tj. o 368,7% więcej), z tego: 4.861,7 tys. zł sklasyfikowane w rozdziale 80146 – Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz 2.327,6 tys. zł sklasyfikowane w innych rozdziałach.

- 7. Kierunki wydatkowania środków, wyodrębnionych w latach 2002-2003 w budżetach skontrolowanych jednostek administracji rządowej i j.s.t. na dofinansowanie dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli, były zgodne z kierunkami określonymi w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r. (str. 15-17, 25, 33-35, 41-44 oraz załącznik nr 9).**

Środki w kwocie 14.268,8 tys. zł, będące w 2002 r. w dyspozycji MENiS, wydatkowano głównie (w 81,8%) na sfinansowanie studiów podyplomowych dla nauczycieli oraz na refundację dopłat do czesnego dla nauczycieli studiujących za I semestr roku akademickiego 2000/2001, stanowiących zaległość z 2001 r. Ponadto 22.543,5 tys. zł (o 11,2% mniej niż w roku poprzednim) przeznaczono na finansowanie działalności podległych placówek doskonalenia nauczycieli.

Kuratorzy oświaty wydatkowane w 2002 r. środki w całości przeznaczyci na finansowanie wojewódzkich zadań edukacyjnych w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli, zleczanych publicznym i niepublicznym placówkom doskonalenia nauczycieli oraz innym podmiotom.

Z budżetów województw samorządowych 36.025,8 tys. zł (o 2,8% więcej niż w roku poprzednim) przeznaczono na finansowanie działalności wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli. Natomiast środki wyodrębnione w 2002 r. w budżetach skontrolowanych j.s.t. w trybie art. 70a ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela (w wysokości 8.118,9 tys. zł) wydatkowano w ponad 55% na sfinansowanie kosztów organizacji doradztwa metodycznego dla nauczycieli oraz na działalność, koordynujących lub realizujących to doradztwo, powiatowych i gminnych placówek doskonalenia nauczycieli, mimo iż w 11 j.s.t. (tj. 31,4% skontrolowanych) nie zapewniano nauczycielom wsparcia w tej formie.

W ocenie NIK pojedyncze j.s.t. (z wyjątkiem dużych miast) nie są jednak w stanie samodzielnie finansować kosztów takich przedsięwzięć, co skutkuje nierównomiernością organizacji doradztwa metodycznego zarówno w układzie terytorialnym, jak i pod względem specjalności przedmiotowej.

- 8. Nie wszystkie organy prowadzące szkoły i placówki oświatowe wypełniły obowiązek wynikający z przepisów art. 70a ust. 1 ustawy - Karta Nauczyciela, chociaż od 2002 r. w strukturze wydatków budżetowych na finansowanie zadań w zakresie dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli nastąpiły istotne zmiany (str. 18 i 37-38).**

W budżecie MENiS środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, zatrudnionych w podległych placówkach, nie zostały wyodrębnione zarówno w 2002 r., jak i 2003 r.

W 2002 r. środków na finansowanie tych zadań nie wyodrębniono także w budżetach 7 spośród 35 skontrolowanych j.s.t. (tj. 20,0%), a w 8 j.s.t. (tj. 22,8%) wysokość wyodrębnionych środków była niższa od normy określonej przepisami ww. ustawy. W 2003 r. w 9 skontrolowanych j.s.t. (tj. 25,7%) wysokość wyodrębnionych środków była niższa od normatywnej.

9. W większości skontrolowanych j.s.t. (88,6%) wystąpiły nieprawidłowości w dysponowaniu i gospodarowaniu środkami finansowymi, wyodrębnionymi w trybie art. 70a ust. 1 ustawy - Karta Nauczyciela (str. 38-39).

Nieprawidłowości te polegały m.in. na nieopracowaniu wymaganych przepisami rocznych planów dofinansowywania poszczególnych form doskonalenia zawodowego nauczycieli (w 28,6% skontrolowanych j.s.t) oraz na przyjmowaniu wadliwych kryteriów podziału wyodrębnionych środków pomiędzy podległe szkoły i placówki oświatowe (w 31,4% j.s.t.).

Skutkiem wystąpienia tych nieprawidłowości było niepełne wykorzystanie przez 20 skontrolowanych j.s.t. (tj. 71,4%) środków wyodrębnionych w 2002 r. w budżetach na dofinansowanie doskonalenia nauczycieli.

10. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości finansowe na łączną kwotę 2.085,1 tys. zł, z tego: 2.062,0 tys. zł stanowiły środki wydatkowane z naruszeniem przepisów prawa, 15,1 tys. zł – uszczuplenia w dochodach budżetów samorządowych, 8,0 tys. zł – inne nieprawidłowości finansowe (str. 32-33 i 35).

Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania w celu odzyskania kwoty 289,5 tys. zł, w tym dotyczącej budżetu państwa – 120,3 tys. zł i budżetów samorządowych – 169,2 tys. zł. Kwota odzyskana na dzień 23 marca 2004 r. wyniosła 34,9 tys. zł.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

W ocenie NIK okolicznością sprzyjającą eliminowaniu nieprawidłowości występujących w działalności wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli jest akredytacja tych m.in. placówek, obowiązująca od stycznia 2004 r.⁸ i mająca stanowić potwierdzenie, że dana placówka zapewnia wysoką jakość prowadzonych form doskonalenia.

W celu wyeliminowania stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości, zdaniem NIK powinny być podjęte stosowne działania. I tak:

Minister Edukacji Narodowej i Sportu powinien:

1. Zrealizować zadania związane z prowadzeniem i nadzorowaniem centralnych placówek doskonalenia nauczycieli, dotyczące m. in.: doprowadzenia do zgodności z obowiązującymi przepisami statutów tych placówek, opracowania zasad oraz zapewnienia nadzoru pedagogicznego nad ww. placówkami z uwzględnieniem zadań w zakresie mierzenia jakości ich pracy (zgodnie z obowiązującymi przepisami normującymi szczegółowe zasady sprawowania tego nadzoru), wyodrębniania w budżecie MENiS środków na doskonalenie nauczycieli podległych placówek (zgodnie z art. 70a ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela).

⁸ Na podstawie przepisów art. 77a ust. 4 -12 ustawy o systemie oświaty oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 grudnia 2003 r. w sprawie akredytacji placówek doskonalenia nauczycieli (Dz. U. Nr 227, poz. 2248); zob. także załącznik nr 2 do informacji.

2. Zintensyfikować nadzór nad wykonywaniem przez kuratorów oświaty ustawowych zadań w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli, w szczególności dotyczących: badania potrzeb tego doskonalenia, opiniowania planów pracy placówek doskonalenia⁹ oraz sprawowania nadzoru pedagogicznego przez mierzenie jakości pracy tych placówek.
3. Spowodować zbadanie przez kuratorów oświaty – w ramach nadzoru pedagogicznego – prawidłowości wypełnienia przez dyrektorów wszystkich szkół i placówek obowiązku opracowania wieloletniego planu doskonalenia zawodowego nauczycieli.
4. Rozważyć – wspólnie z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego – zasadność uwzględnienia w toku przyszłych prac nad nowelizacją ustawy – Karta Nauczyciela propozycji jednolitego unormowania wymiaru pensum dydaktycznego nauczycieli konsultantów zatrudnionych w publicznych placówkach doskonalenia nauczycieli.

Kuratorzy oświaty powinni:

1. Opracować – we współpracy z nadzorowanymi placówkami doskonalenia nauczycieli oraz przedstawicielami j.s.t. – programy systemowego badania potrzeb w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli (z uwzględnieniem potrzeb indywidualnych nauczycieli, a także potrzeb szkół i placówek w województwach).
2. Usprawnić nadzór pedagogiczny nad działalnością publicznych i niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli, w szczególności planować i przeprowadzać mierzenie jakości pracy ww. placówek, w tym zwłaszcza w odniesieniu do planowania i realizowania zadań obowiązkowych.

Jednostki samorządu terytorialnego, prowadzące szkoły i placówki oświatowe, powinny:

1. Wyodrębnić w swoich budżetach środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, zgodnie z dyspozycją art. 70a ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela, a także dokonywać racjonalnego podziału tych środków, z uwzględnieniem rzetelnie rozpoznanych, faktycznych potrzeb zgłaszanych we wnioskach składanych corocznie przez dyrektorów podległych szkół i placówek.
2. Dokonać analizy wieloletnich planów doskonalenia zawodowego nauczycieli, sporządzonych przez dyrektorów podporządkowanych szkół i placówek, oraz opracować - na podstawie wyników ww. analizy – długofalowy program działań w ww. zakresie, określając priorytetowe formy i kierunki doskonalenia.

Ponadto urzędy marszałkowskie powinny wypracować – wspólnie z kuratorami oświaty i dyrektorami podległych wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli – zasady sporządzania planów pracy tych placówek oraz sprawozdań z ich wykonania, zapewniające precyzyjne wyodrębnienie w ww. dokumentach form

⁹ Na mocy przepisu art. 1 pkt 30 lit. b) ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 137, poz. 1304) z dniem 21 sierpnia 2003 r. opiniowanie planów pracy placówek doskonalenia, z wyjątkiem publicznych placówek centralnych, stało się ustawowym obowiązkiem kuratora oświaty.

kształcenia ustawicznego nauczycieli wynikających z zadań obowiązkowych danej placówki i finansowanych w ramach jej planu finansowego.

Dyrektorzy publicznych placówek doskonalenia nauczycieli, zwłaszcza wojewódzkich, powinni:

1. Rzetelnie, na podstawie zdiagnozowanych potrzeb nauczycieli, planować działalność statutową placówek, zwłaszcza w zakresie form doskonalenia wynikających z zadań obowiązkowych.
2. Systematycznie planować, organizować i przeprowadzać wewnętrzne mierzenie jakości pracy placówek, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami normującymi zasady sprawowania nadzoru pedagogicznego .
3. Inicjować, w ramach realizacji zadania obowiązkowego dotyczącego współpracy z organami prowadzącymi szkołę i placówki (j.s.t.) w zakresie doradztwa metodycznego dla nauczycieli, rozwój lokalnych systemów tego doradztwa przez upowszechnianie skutecznych i uzasadnionych ekonomicznie rozwiązań organizacyjnych przyjętych w jednostkach samorządowych.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych¹⁰

Podstawowe kwestie związane z organizacją oraz finansowaniem dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli, a także z nadzorowaniem tej działalności, normują przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz ustawy - Karta Nauczyciela. Zgodnie z przepisem art. 77a ust. 1 ustawy o systemie oświaty w celu doskonalenia zawodowego nauczycieli mogą być tworzone specjalistyczne placówki doskonalenia nauczycieli, zwane dalej „placówkami doskonalenia”¹¹. Doskonalenie zawodowe nauczycieli prowadzą również nauczyciele, którym powierzono zadania doradców metodycznych (art. 77a, ust. 2).

Zakładanie i prowadzenie publicznych placówek doskonalenia o zasięgu ogólnokrajowym, zwanych inaczej „centralnymi placówkami doskonalenia”, należy do kompetencji ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (art. 5 ust. 3b ustawy o systemie oświaty), zaś zakładanie i prowadzenie publicznych placówek doskonalenia o znaczeniu regionalnym, zwanych również „wojewódzkimi placówkami doskonalenia”, należy do zadań własnych samorządu województwa (art. 5 ust. 6)¹².

¹⁰ Szczegółowe omówienie stanu prawnego przedstawiono w załącznikach nr 2-3 do informacji, a problemów związanych z uwarunkowaniami ekonomicznymi i organizacyjnymi kontrolowanej działalności - w załącznikach nr 5-9.

¹¹ Przepis ten został wprowadzony do ustawy o systemie oświaty po zmianie tejże ustawy ustawą z dnia 23 sierpnia 2001 r. (Dz. U. Nr 111, poz. 1194), która weszła w życie z dniem 21 października 2001 r. Niemniej jednak zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy o systemie oświaty system ten także wcześniej obejmował placówki doskonalenia nauczycieli.

¹² Ponadto zgodnie z przepisem art. 5 ust. 3c ustawy o systemie oświaty (który wszedł w życie z dniem 20 września 2002 r. – Dz. U. z 2002 r. Nr 141, poz. 1185) zakładanie i prowadzenie placówek doskonalenia nauczycieli szkół artystycznych należy do ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Publiczne placówki doskonalenia mogą, w uzgodnieniu z kuratorem oświaty, zakładać i prowadzić w ramach zadań własnych samorządy powiatów i gmin (art. 5 ust. 6a ustawy o systemie oświaty). Niepubliczne placówki doskonalenia mogą zakładać i prowadzić osoby prawne nie będące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne (art. 77a, ust. 3 powołanej ustawy). Do 22 października 2002 r. szczegółowe zasady funkcjonowania ww. placówek regulowały przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 września 2000 r.¹³ Nowe rozporządzenie w tej sprawie¹⁴ weszło w życie z dniem 23 maja 2003 r.

Nadzór pedagogiczny nad centralnymi placówkami doskonalenia sprawuje minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (art. 35 pkt 1 ustawy o systemie oświaty). Działalność pozostałych publicznych i niepublicznych placówek doskonalenia, w tym niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym, które znajdują się na obszarze danego województwa, nadzorują – w aspekcie pedagogicznym – kuratorzy oświaty, działający w imieniu wojewodów (art. 31 pkt 1 ustawy).

Zakres nadzoru pedagogicznego oraz uprawnienia i kompetencje organów i osób sprawujących ww. nadzór normują przepisy art. 33 ust. 1-8 i art. 34 ust. 1-5 ustawy o systemie oświaty, zaś podstawowe zadania wykonywane w ramach tego nadzoru przez kuratorów oświaty oraz dyrektorów szkół i placówek określają przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 sierpnia 1999 r.¹⁵ Do zadań kuratorów oświaty – wykonywanych we współdziałaniu z organami prowadzącymi szkoły i placówki oświatowe – należy ponadto badanie potrzeb nauczycieli w zakresie doskonalenia oraz inicjowanie i koordynowanie działań związanych z doskonaleniem nauczycieli; mogą oni podejmować także działania wspomagające, materialnie i organizacyjnie doskonalenia nauczycieli, w szczególności promować nowatorstwo dydaktyczno-wychowawcze (art. 31 pkt 9 ustawy o systemie oświaty).

¹³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 września 2000 r. w sprawie rodzajów, zasad tworzenia, przekształcania i likwidowania oraz zasad działania placówek doskonalenia nauczycieli (Dz. U. Nr 85, poz. 956 ze zm.), zwane dalej „rozporządzeniem z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia”, które zostało uchylone z dniem 22 października 2002 r. na mocy art. 30 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. zmieniającej ustawę o systemie oświaty, ustawę – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawę – Karta Nauczyciela oraz niektóre inne ustawy (Dz. U. z 2001 r. Nr 111, poz. 1194 ze zm.), w związku z dokonaną – w art. 1 pkt 48 powołanej ustawy – zmianą delegacji stanowiącej podstawę do jego wydania.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23 kwietnia 2003 r. w sprawie warunków i trybu tworzenia, przekształcania i likwidowania oraz organizacji i sposobu działania placówek doskonalenia nauczycieli, w tym zakresu ich działalności obowiązkowej oraz zadań doradców metodycznych, warunków i trybu powierzania nauczycielom zadań doradcy metodycznego (Dz. U. Nr 84, poz. 779), które zwane jest dalej „rozporządzeniem z 2003 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli”.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 sierpnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych, kwalifikacji niezbędnych do sprawowania nadzoru pedagogicznego, a także kwalifikacji osób, którym można zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz (Dz. U. Nr 67, poz. 759), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego”.

Organ prowadzący placówkę doskonalenia sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych na zasadach określonych w art. 34a ust. 1-4 ustawy o systemie oświaty. Ogólne zasady finansowania, kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli normują przepisy art. 70a ustawy – Karta Nauczyciela. W brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2001 r. przepisy te określały, iż w budżecie państwa wyodrębnia się środki przeznaczone na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli, w tym również na stypendia dla studiujących nauczycieli, w wysokości nie mniejszej niż 2,5% planowanych wydatków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, przy czym minister właściwy do spraw oświaty i wychowania nie wydał – na podstawie delegacji zawartej w ust. 4 art. 70a – rozporządzenia normującego m.in. tryb podziału tych środków, z uwzględnieniem kompetencji kuratorów oświaty, organów prowadzących szkoły i placówki oraz dyrektorów szkół i placówek w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Z dniem 1 stycznia 2002 r. weszły w życie znowelizowane przepisy art. 70a ustawy – Karta Nauczyciela¹⁶, m.in. stanowiące, że:

- 1) w budżetach organów prowadzących szkoły i placówki oświatowe wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, w tym organizację systemu doradztwa zawodowego – w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, przy czym przepis ten nie obejmuje finansowania publicznych placówek doskonalenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych prowadzonych przez samorząd województwa (art. 70a ust. 1 i 2),
- 2) w budżetach wojewodów wyodrębnia się środki na wspieranie na obszarze województwa doskonalenia zawodowego nauczycieli, w łącznej wysokości 5.000 średnich wynagrodzeń nauczyciela stażysty (art. 70a, ust.3),
- 3) w budżecie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania wyodrębnia się środki na realizację ogólnokrajowych zadań w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli, w łącznej wysokości 5.000 średnich wynagrodzeń nauczyciela stażysty, przy czym przepis ten nie obejmuje finansowania publicznych placówek doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym prowadzonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (art. 70a, ust. 4 i 5).

Zasady gospodarowania ww. środkami unormowane zostały przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r.¹⁷, które weszło w życie z dniem 15 maja 2002 r.

¹⁶ Zmiana ta została wprowadzona przez art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. (Dz. U. Nr 111, poz. 1194).

¹⁷ Rozporządzenie 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 środków (Dz.U. Nr 46, poz.430), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie wspierania doskonalenia zawodowego nauczycieli”.

Gospodarka finansowa organów rządowych i jednostek samorządowych oraz publicznych placówek wykonujących zadania w zakresie dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli podlegała w badanym okresie przepisom ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹⁸ oraz przepisom ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych¹⁹, a także przepisom rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych²⁰.

Publiczne placówki doskonalenia nauczycieli zakładane i prowadzone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami lub zakładami budżetowymi (art. 79, ust. 1 ustawy o systemie oświaty). Placówki doskonalenia będące jednostkami budżetowymi mogą tworzyć środki specjalne (na zasadach określonych w art. 21 ustawy o finansach publicznych i w art. 79, ust. 2a ustawy o systemie oświaty) oraz gospodarstwa pomocnicze (na zasadach określonych w art. 20 ustawy o finansach publicznych).

Placówki doskonalenia prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, będące zakładami budżetowymi, pokrywają koszty swej działalności z przychodów własnych oraz z dotacji przewidzianej w budżetach tych jednostek na zadania oświatowe, przy czym zgodnie z art. 79, ust. 1b ustawy o systemie oświaty do ww. dotacji nie stosuje się przepisu art. 19, ust. 10 ustawy o finansach publicznych stanowiącego, iż łącznie dotacje dla zakładu budżetowego nie mogą przekroczyć 50% jego wydatków, z tym że nie dotyczy to dotacji inwestycyjnych. W roku szkolnym 2002/2003 w systemie oświaty zatrudniano – w pełnym wymiarze czasu pracy – 556,7 tys. nauczycieli²¹, tj. o 6,8 tys. (1,2%) więcej niż w roku szkolnym 2000/2001. Zdecydowana większość spośród tych nauczycieli (524,3 tys. osób, tj. 94,2%) pracowała w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Z danych statystycznych wynika, że w okresie ww. lat szkolnych liczne grupy nauczycieli nabywały, uzupełniały i doskonalily posiadane kwalifikacje na różnych formach studiów, kursów i szkoleń, organizowanych w szkołach wyższych oraz w specjalistycznych placówkach doskonalenia nauczycieli. Potwierdzeniem tej aktywności jest m.in. odnotowany wzrost z 84,4% w roku szkolnym 2000/2001, do 90,2% w roku szkolnym 2002/2003 udziału nauczycieli pełnozatrudnionych z wykształceniem wyższym oraz wzrost w tym samym okresie z 0,1% do 7,4% osób posiadających stopień nauczyciela dyplomowanego.

¹⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm.; ustawa ta zwana jest dalej „ustawą o finansach publicznych”.

¹⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664, ze zm.; ustawa ta zwana jest dalej „ustawą o zamówieniach publicznych”.

²⁰ Dz. U. Nr 122, poz. 1333.

²¹ W liczbie tej było 532,7 tys. nauczycieli czynnych oraz 24,0 tys. nauczycieli korzystających w tym czasie z różnych urlopów bądź pozostających w stanie nieczynnym (pojęcie to stosowane jest zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy – Karta Nauczyciela i odnosi się do nauczycieli mianowanych, którym nie zapewniono możliwości wykonywania zawodu w szkole macierzystej, a na przeniesienie do innej nie wyrazili zgody). Dane o nauczycielach oraz ich kwalifikacjach (w odniesieniu wyłącznie do pełnozatrudnionych) przedstawiono szczegółowo w załączniku nr 5.

Pomimo pozytywnych zmian, 2,9% spośród ogółu pełnozatrudnionych nauczycieli (16,4 tys. osób) legitymowało się nadal jedynie wykształceniem średnim, a dalsze 6,3% (35,1 tys. osób) – wykształceniem na poziomie studium nauczycielskiego lub innych studiów tego typu. Ponadto 12,0% nauczycieli uczących przedmiotów ogólnokształcących nie posiadało kwalifikacji do ich nauczania.

We wrześniu 2002 r. w ramach systemu oświaty prowadziło działalność 436 placówek doskonalenia nauczycieli; w liczbie tej było 112 placówek publicznych i 324 placówki niepubliczne. Sieć placówek publicznych tworzyło: 4 placówki centralne (prowadzone przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu), 46 placówek wojewódzkich (prowadzonych przez samorządy województw), z których część (4) posiadała filie i oddziały w łącznej liczbie 11, oraz 62 placówki powiatowe i gminne (prowadzone przez samorządy powiatów i gmin)²². Działalność ww. placówek wspomagali nauczyciele, którym organy j.s.t. powierzyły realizację zadań doradców metodycznych – na początku roku szkolnego 2003/2004 w liczbie 2.417²³. Do końca 2001 r. zadania związane z doksztalaniem i doskonaleniem zawodowym nauczycieli finansowane były przede wszystkim z budżetów MENiS, wojewodów oraz województw samorządowych²⁴.

W 2001 r. dysponenci budżetu państwa na doksztalanie i doskonalenie nauczycieli przeznaczyli 71.676 tys. zł, co stanowiło 3,5% ogółu ich wydatków na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą. Wydatki te realizowane były głównie z budżetu MENiS (w około 86%), a z budżetów wojewodów w około 14%. Natomiast j.s.t. wydatkowały w 2001 r. na ww. zadania kwotę 76.170 tys. zł, co stanowiło 0,24% wydatków na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą. Z ww. kwoty tylko około 12% środków (w łącznej kwocie 9.409 tys. zł) stanowiły wydatki z budżetów samorządów gmin i powiatów, tj. podstawowych organów prowadzących publiczne szkoły i placówki oświatowe, a pozostałe 88% - wydatki samorządów województw, prowadzących m.in. publiczne placówki doskonalenia nauczycieli.

W 2002 r., w związku z wejściem w życie znowelizowanych przepisów art. 70a ustawy - Karta Nauczyciela, porządkujących (w założeniu) system finansowania doskonalenia i doksztalania zawodowego nauczycieli, w strukturze wydatków budżetowych na te zadania nastąpiły istotne zmiany. Do wysokości 143.232 tys. zł, tj. o 88% w porównaniu z rokiem poprzednim, wzrosła kwota wydatków zrealizowanych z budżetów j.s.t., a więcej niż połowę tych środków (72.261 tys. zł, tj. o 66,8% więcej niż w roku poprzednim) wydatkowano z budżetów samorządów gmin i powiatów. Według szacunków MENiS wielkość ww. środków nie odpowiadała wymogom wynikającym z przepisów art. 70a ustawy - Karta Nauczyciela²⁵.

²² Zestawienie liczbowe placówek samorządowych i placówek niepublicznych działających w poszczególnych województwach stanowi załącznik nr 8 do informacji.

²³ Wybrane dane liczbowe o doradztwie metodycznym w województwach zawiera załącznik nr 9.

²⁴ Zob. również zestawienia stanowiące załączniki nr 6-7 do informacji.

²⁵ Według szacunków MENiS w 2002 r. wydatki na doskonalenie nauczycieli w budżetach samorządów wszystkich szczebli powinny kształtować się na poziomie ok. 134.893 tys. zł (które to środki ujęte zostały w części oświatowej subwencji ogólnej w tzw. „finansowym standardzie A”), nie licząc wydatków w kwocie ok. 70.000 tys. zł na finansowanie wojewódzkich placówek

W budżetach wojewodów, zgodnie z przepisem art. 70a, ust. 3 ustawy - Karta Nauczyciela, na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli w 2002 r. powinny być wyodrębnione środki w łącznej kwocie 6.575 tys. zł. Wydatki na te zadania nie zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2002 z dnia 14 marca 2002 r.²⁶; ww. środki zostały uruchomione z rezerwy celowej nr 17 budżetu państwa (przeznaczonej na dofinansowanie kosztów wdrażania reformy oświaty). W budżecie MENiS w 2002 r. zaplanowano 26.746 tys. zł na finansowanie działalności bieżącej centralnych placówek doskonalenia nauczycieli oraz 6.575 tys. zł na wspieranie działań ogólnopolskich w zakresie doskonalenia nauczycieli, tj. łącznie 33.321 tys. zł (bez wydatków majątkowych w kwocie 368 tys. zł). W ustawie budżetowej na rok 2003 z dnia 18 grudnia 2002 r.²⁷ na kształcenie i doskonalenie nauczycieli zaplanowano 23.794 tys. zł w budżecie MENiS oraz 6.838 tys. zł w budżetach wojewodów (najwięcej – 883 tys. zł – w budżecie wojewody mazowieckiego, najmniej – 191 tys. zł – w budżecie wojewody opolskiego).

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. W Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu

1. Wskutek wdrożenia z początkiem 2002 r. nowych zasad finansowania kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli, a także z powodu zmian w sieci podległych centralnych placówek doskonalenia nauczycieli, w latach 2001–2003 nastąpiło widoczne ograniczenie wielkości środków kierowanych z budżetu MENiS na ww. zadania²⁸, w tym przede wszystkim środków będących w bezpośredniej dyspozycji tego ministerstwa, co obrazuje tabela nr 1.

Tabela nr 1 – Wydatki z budżetu MENiS na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w latach 2001-2003 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2001 r. – wyk.		2002 r. – wyk.		% kol. 4:2	2003 r. – do 30.09.				% kol. 7:4
	Ogółem	w tym maj.	Ogółem	w tym maj.		Plan po zm.		Wyk.		
						Ogółem	w tym maj.	Ogółem	w tym maj.	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
MENiS	36.126,8	0	14.268,8	0	39,5	8.348,3	0	4.049,5	0	58,5
Podległe plac. dosk. naucz.	25.386,1	400,0	17.238,9	603,3	67,9	16.416,3	238,5	12.322,6	76,7	95,2
Razem:	61.512,9	400,0	31.507,7	603,3	51,2	24.764,6	238,5	16.372,1	76,7	78,6

Źródło: wyniki kontroli.

doskonalenia nauczycieli (ujętych w subwencji oświatowej dla samorządów wojewódzkich – zgodnie z algorytmem); obie te kwoty stanowiły około 83% globalnych wydatków planowanych w 2002 r. w skali kraju na doskonalenie i kształcenie nauczycieli, szacowanych przez MENiS na około 247.551 tys. zł (źródło: opracowanie MENiS pt. „Ocena wielkości nakładów przeznaczanych na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli” z maja 2002 r.).

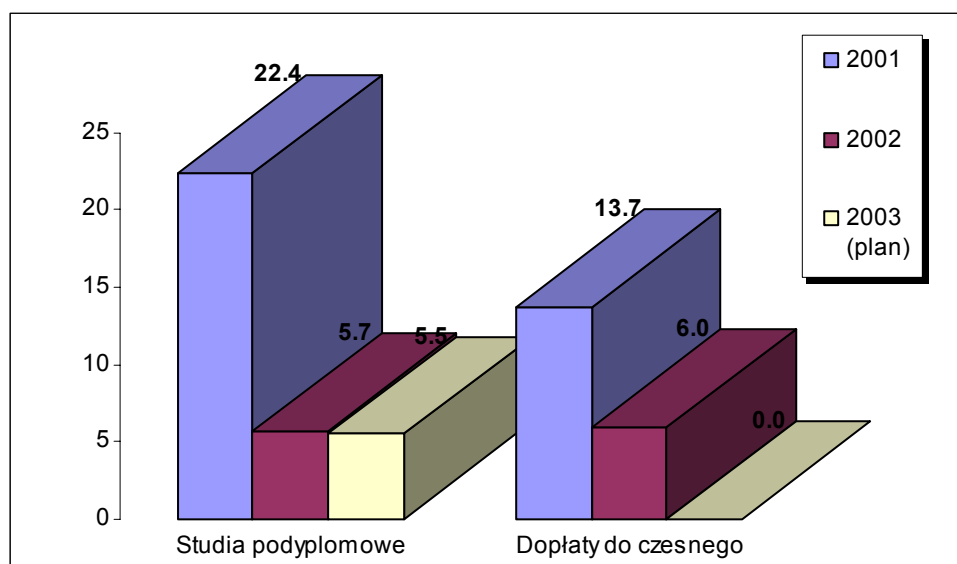
²⁶ Dz. U. Nr 30, poz. 275.

²⁷ Dz. U. Nr 235, poz. 1981.

²⁸ Dotyczy wydatków sklasyfikowanych w rozdziale 80146 – Kształcenie i doskonalenie nauczycieli.

2. Środki będące w dyspozycji MENiS wydatkowane zostały głównie (w 2001 r. w 99,8%, w 2002 r. w 81,8%) na sfinansowanie studiów podyplomowych dla nauczycieli²⁹ oraz na dofinansowanie kosztów kształcenia nauczycieli na studiach wyższych (czyli tzw. dopłaty do czesnego dla nauczycieli studiujących)³⁰, co ilustruje wykres poniżej.

Wykres nr 1 – Podstawowe kierunki wydatkowania przez MENiS środków na doszkadzanie i doskonalenie nauczycieli w latach 2001-2003 (w mln zł)



W studiach podyplomowych finansowanych w latach 2001-2003 przez MENiS uczestniczyło 12 tys. nauczycieli³¹. Odnotować należy, iż MENiS zrealizowało wnioski pokontrolne sformułowane przez NIK w wyniku przeprowadzonej w 2001 r.

²⁹ W latach 2001-2002 realizowana była w całości III edycja centralnych grantów edukacyjnych (obejmująca 151 studiów podyplomowych) oraz część studiów zleconych w ramach I i II edycji, które nie zostały zakończone do końca 2000 r. Dodatkowo w 2002 r. MENiS zleciło wybranym państwowym szkołom wyższym – w trybie art. 32 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.), tj. przez nałożenie na uczelnię tego obowiązku w drodze decyzji administracyjnej – przeprowadzenie 50 studiów podyplomowych dla nauczycieli (z terminem realizacji w latach 2002-2004).

³⁰ Pomoc dla nauczycieli studiujących w formie dopłat do czesnego z budżetu MENiS miała być zakończona w 2001 r., z powodu wprowadzenia z dniem 1 stycznia 2002 r. nowych zasad finansowania doszkadzania i doskonalenia zawodowego nauczycieli określonych art. 70a ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela. Jednak w 2001 r. wydatki planowane na ww. cel zostały najpierw zmniejszone z 27.200,0 tys. zł do 22.747,7 tys. zł, a następnie - objęte blokadą wydatków (8.995,9 tys. zł przewidziane na dopłaty do czesnego za I semestr roku akademickiego 2001/2002), zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 października 2001 r. w sprawie blokowania niektórych wydatków w budżecie państwa na rok 2001 (Dz. U. Nr 125, poz. 1373). W tej sytuacji Minister Edukacji Narodowej i Sportu postanowił sfinansować realizację tych dopłat z budżetu 2002 r.

³¹ Studia zorganizowane w ramach III edycji centralnych grantów edukacyjnych odbyło 8,5 tys. nauczycieli, zaś w studiach zapoczątkowanych w 2002 r. uczestniczyło 3,5 tys. nauczycieli, w tym 1,7 tys. nauczycieli wychowania przedszkolnego i nauczania zintegrowanego.

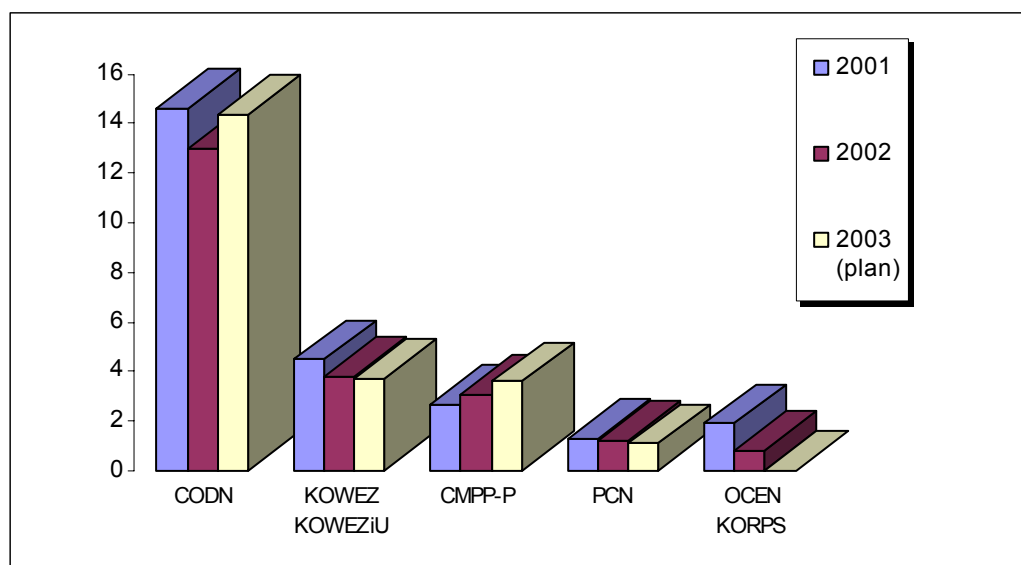
kontroli dotyczącej tej problematyki³², w szczególności zaś zapewniło bieżący nadzór nad przebiegiem i realizacją studiów podyplomowych (w tym m.in. poprzez ewaluację zewnętrzną prowadzoną przez wykwalifikowanych ewaluatorów).

Dopłaty do czesnego z budżetu MENiS w 2001 r. uzyskało 41,6 tys. nauczycieli, a w 2002 r. – 18,5 tys. nauczycieli³³.

3. Liczba centralnych placówek doskonalenia nauczycieli prowadzonych przez MENiS zmniejszyła się w badanym okresie z 5 do 4, ze względu na likwidację z dniem 31 maja 2002 r. Krajowego Ośrodka Rozwoju Programów Szkolnych (KORPS)³⁴.

Na działalność bieżącą ww. placówek w latach 2001-2002 przeznaczono 24.986,1 tys. zł i 21.0940,2 tys. zł (odpowiednio), a na 2003 r. – po zmianach do końca września – planowano wydatki w kwocie 22.821,3 tys. zł, przy czym od 2002 r. część tych wydatków klasyfikowana była w innych – niż 80146 – rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Wielkość środków kierowanych na działalność poszczególnych placówek obrazuje wykres nr 2.

Wykres nr 2 – Wydatki z budżetu MENiS na finansowanie działalności bieżącej centralnych placówek doskonalenia nauczycieli w latach 2001-2003 (w mln zł)



³² Kontrola doraźna R/00/010 pn. „Organizacja i finansowanie zleczanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej przedsięwzięć edukacyjnych w ramach systemu przyznawania grantów”.

³³ W tym 19,8 tys. i 10,5 tys. osób (odpowiednio) w województwach objętych kontrolą. Z upoważnienia MENiS, zgodnie z zaleceniami i przyjętymi priorytetami uwzględniającymi potrzeby kadrowe danego województwa, dopłat do czesnego - w ramach limitu ustalonego dla poszczególnych województw - przyznawali nauczycielom kuratorzy oświaty.

³⁴ Poza ww. jednostką sieć placówek doskonalenia nauczycieli prowadzonych przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w badanym okresie tworzyły: Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli (CODN), Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej (CMPP-P), Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej (KOWEZ), który został przekształcony z dniem 10 października 2002 r. w Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej (KOWEZIU), oraz Polonijne Centrum Nauczycielskie (PCN) z siedzibą w Lublinie.

Na modernizację i wyposażenie obiektów podległych placówek doskonalenia nauczycieli wydatkowano w latach 2001– 2002 z budżetu MENiS 1.003,3 tys. zł, a w 2003 r. zaplanowano na wydatki majątkowe tych placówek 238,5 tys. zł.

4. W wykonywaniu przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu powinności organu prowadzącego i nadzorującego centralne placówki doskonalenia nauczycieli stwierdzono nieprawidłowości, polegające w szczególności na:

- 1) niedostosowaniu statutów ww. placówek do przepisów rozporządzenia z 2003 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli, co naruszało przepis § 23 tego rozporządzenia³⁵,
- 2) niewyodrębnieniu w budżecie MENiS w latach 2002 i 2003 środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w podległych placówkach, co naruszało przepis art. 70a ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela³⁶,
- 1) nieuwzględnieniu w nadzorze pedagogicznym nad działalnością placówek doskonalenia nauczycieli zadań w zakresie mierzenia jakości ich pracy, co naruszało przepisy § 2 ust. 1 pkt 1-2 w związku z § 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego³⁷,
- 2) pomijaniu, w kontrolach podległych placówek doskonalenia nauczycieli, kwestii związanych z przestrzeganiem przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy³⁸.

5. Kontrola wykazała, że prowadzona przez MENiS w latach 2001-2003 działalność w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli uwzględniała nałożone na Ministra Edukacji Narodowej i Sportu ustawowe obowiązki współdziałania z innymi organami i jednostkami właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty

³⁵ Zgodnie z przywołanym przepisem organy prowadzące placówki doskonalenia miały czas na dostosowanie statutów tych placówek do wymagań określonych w ww. rozporządzeniu w terminie do dnia 31 sierpnia 2003 r., tymczasem w MENiS do grudnia 2003 r. nie dopełniono tego obowiązku, co wyjaśniano m.in. wnioskami placówek o przesunięcie tego terminu (ze względu na ogłoszenie konkursu na dyrektora placówki lub przewidywane zmiany zakresu zadań placówki) oraz koniecznością prowadzenia innych pilnych prac. W konsekwencji w statutach wszystkich 4 działających placówek występowały postanowienia niezgodne z przepisami tego rozporządzenia.

³⁶ Wskutek braku wyodrębnienia na powyższe cele środków w MENiS nie opracowywano w tych latach także planów dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, do czego organy prowadzące szkoły i placówki oświatowe były zobowiązane przepisami § 6 ust. 2 i § 8 rozporządzenia w sprawie wspierania doskonalenia zawodowego nauczycieli.

³⁷ Dopiero w trakcie kontroli NIK został sporządzony roboczy projekt dokumentu, dotyczącego organizacji tego nadzoru na lata 2004-2005, który skierowano do konsultacji z dyrektorami ww. placówek. Ponadto w drugiej połowie 2003 r. opracowano kryteria oceny jakości pracy centralnych placówek i kwestionariusze służące takiej ocenie, zaś dyrektorzy placówek zostali zobowiązani do dokonania – w terminie do końca lutego 2004 r. – w oparciu o te kryteria i kwestionariusze – samooceny jakości pracy za okres ostatnich 4 lat. Tą formą badania jakości pracy (do czasu zakończenia kontroli NIK) nie objęto jednak PCN w Lublinie.

³⁸ Zgodnie z art. 34a ust. 1-2 ustawy o systemie oświaty organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, nadzorując w szczególności m.in. przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy.

oraz koordynowania i nadzorowania działań podejmowanych przez kuratorów oświaty³⁹.

Oceniając pozytywnie powyższe przedsięwzięcia i inicjatywy, NIK wskazała jednak, że poważnym zaniedbaniem ze strony Ministra Edukacji Narodowej i Sportu było prawie siedmiomiesięczne opóźnienie w wydaniu rozporządzenia z 2003 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli⁴⁰, spowodowane m.in. zmianami organizacyjnymi i kadrowymi w MENiS oraz - będącymi ich konsekwencją - trudnościami w uzgodnieniu stanowiska wewnętrznego w niektórych kwestiach. W ocenie NIK opóźnienie w wydaniu ww. rozporządzenia utrudniło funkcjonowanie systemu doskonalenia nauczycieli, co potwierdziły ustalenia kontroli dokonane w kuratoriach oświaty⁴¹.

3.2.2. W centralnych placówkach doskonalenia nauczycieli

1. Jakkolwiek w obydwu skontrolowanych centralnych placówkach doskonalenia nauczycieli w latach 2001-2003 miało miejsce ograniczenie stanu zatrudnienia (zob. tabela nr 2), to ww. zjawisko w sposób szczególnie widoczny wystąpiło w KOWEZiU, gdzie liczba zatrudnionych zmniejszyła się o 16 osób (26,2%), w tym w grupie nauczycieli konsultantów o 11 osób (37,9%), w wyniku głównie przekształcenia dokonanego w październiku 2002 r.⁴²

Tabela nr 2 – Stan i struktura zatrudnienia w CODN i KOWEZ/KOWEZiU w latach 2001 – 2003.

Wyszczególnienie	2001 r. – stan na 31.12		2002 r. – stan na 31.12		2003 r.-stan na 30.09	
	CODN	KOWEZ	CODN	KOWEZ/ KOWEZIU	CODN	KOWEZIU
1.Pracownicy – ogółem (w osobach)	104	61	100	54	100	45

³⁹ MENiS realizowało ww. obowiązki, wynikające z przepisów art. 21 i art. 35 ust. 2 pkt 1-2 (odpowiednio) ustawy o systemie oświaty, m.in. poprzez: organizowanie konferencji i narad o charakterze informacyjno-szkoleniowym dla kuratorów oświaty i pracowników kuratoriów, włączanie kuratorów oświaty w proces diagnozowania potrzeb nauczycieli w zakresie doskonalenia zawodowego i ustalanie priorytetowych kierunków tego doskonalenia, wspieranie gminnych i powiatowych inicjatyw tworzenia placówek doskonalenia nauczycieli. Ponadto w latach 2001-2003 w 9 z 16 kuratoriów oświaty przeprowadzono kontrole dotyczące tej problematyki, a spostrzeżenia i wnioski z nich wynikające oraz propozycje zadań do realizacji w roku szkolnym 2003/2004 zostały przedstawione na naradzie kuratorów oświaty w końcu sierpnia 2003 r.

⁴⁰ Rozporządzenie to weszło w życie z dniem 23 maja 2003 r., podczas gdy powinno być wydane w terminie umożliwiającym wejście w życie nie później niż 22 października 2002 r., gdyż z tą datą utraciło moc wcześniejsze rozporządzenie z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli.

⁴¹ Na przykład: ze względu na brak obowiązujących przepisów nie uzyskał pozytywnej opinii Łódzkiego Kuratora Oświaty projekt statutu Łódzkiego Centrum Doskonalenia Nauczycieli i Kształcenia Praktycznego, przedłożony w dniu 22 listopada 2002 r., skutkiem czego ww. placówka do grudnia 2003 r. działała na podstawie statutu z 1996 r. znowelizowanego w grudniu 1998 r.

⁴² W następstwie tego przekształcenia realizowane przez KOWEZ zadania związane z edukacją zdrowotną przejęło (wraz z pracownikami Pracowni Edukacji Zdrowotnej i Promocji Zdrowia) Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej.

2.Z liczby ogółem:						
- nauczyciele konsultanci	32	29	30	22	32	18
- specjaliści	7	8	9	9	9	13
- pracownicy ek., inż.-tech., adm. i obsługi	65	24	61	23	59	14

Źródło: wyniki kontroli.

Pracownicy CODN i KOWEZiU zatrudnieni na stanowiskach nauczycieli konsultantów spełniali obowiązujące wymagania kwalifikacyjne, a większość z nich (m.in. w KOWEZiU 72,2%) legitymowała się najwyższym stopniem awansu zawodowego, tj. stopniem nauczyciela dyplomowanego.

W odniesieniu do zatrudniania pozostałych pracowników w obydwu skontrolowanych placówkach stwierdzono nieprawidłowości, polegające na:

- 1) zatrudnianiu na stanowiskach specjalistów osób nie posiadających wymaganego stażu 5 lat pracy – w KOWEZiU⁴³,
- 2) przydzielaniu obowiązków merytorycznych przewidzianych dla stanowiska specjalisty osobom, które zajmowały stanowiska referentów (tj. stanowiska przewidziane dla obsługi administracyjnej placówki doskonalenia nauczycieli) i w momencie nawiązania stosunku pracy nie legitymowały się doświadczeniem zawodowym oraz kwalifikacjami do wykonywania zadań specjalisty – w CODN⁴⁴,
- 3) niedostosowaniu zakresu powierzonych pracownikom obowiązków do czynności faktycznie przez nich wykonywanych – w KOWEZiU.

2. Każda z kontrolowanych placówek doskonalenia MENiS realizowała specyficzne dla niej zadania statutowe, przy czym w przypadku KOWEZ/KOWEZiU zadania te nie w pełni obejmowały tzw. zadania obowiązkowe określone dla ww. placówek przepisami § 3 ust. 1 rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli, a następnie – od 23 maja 2003 r. - § 10 rozporządzenia z 2003 r. w tej samej sprawie⁴⁵.

⁴³ Wymóg ten określony został w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 lipca 1996 r. w sprawie zasad wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń dla pracowników nie będących nauczycielami, zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej oraz w Biurze Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 80, poz. 375 ze zm.) i dotyczy wyłącznie centralnych placówek doskonalenia nauczycieli resortu edukacji narodowej. W KOWEZiU 11 spośród 13 zatrudnionych specjalistów posiadało - w czasie kontroli – staż od 9 miesięcy do 3 lat.

⁴⁴ Dotyczyło to 5 osób, z których 3 doświadczenie zawodowe i specjalistyczne nabywały dopiero w czasie pracy w CODN; przykładowo: osoba zajmująca stanowisko starszego referenta (zatrudniona od 1 grudnia 2000 r. z 1,5 rocznym stażem pracy, magister geologii z licencjatem z języka angielskiego, ukończonym w 2003 r.) miała przydzielone m.in. zadanie asysty merytorycznej przy projektach realizowanych przez Pracownię Języków Obcych, zaś do obowiązków samodzielnego referenta w tej pracowni (magistra dziennikarstwa z licencjatem z języka francuskiego, legitymującego się 3,5 letnim stażem pracy przed podjęciem zatrudnienia w CODN w styczniu 2002 r.) należała m.in. współpraca z partnerami zagranicznymi, szkołami wyższymi i kolegiami nauczycielskimi w zakresie nauczania języków romańskich.

⁴⁵ Wśród zadań statutowych tej placówki poza zadaniami specyficznymi i obowiązkowymi dla centralnych placówek doskonalenia nauczycieli (zob. załącznik nr 2 do informacji) uwzględniono także zadania dotyczące np. opracowywania projektów rozwiązań systemowych w dziedzinie programów nauczania (w tym przykładowych programów nauczania dla zawodów) i podręczników szkolnych do kształcenia zawodowego.

Różny był także zakres i zasięg prowadzonej w tych placówkach działalności szkoleniowej.

- W CODN w 2001 r. zorganizowano 177 (98,3% planowanych) form doształcania i doskonalenia, w których brało udział ponad 4,4 tys. osób, w tym: 4 kursy kwalifikacyjne (2 dla 43 pracowników nadzoru i 2 dla 66 nauczycieli) oraz 126 kursów doskonalących (10 dla 263 pracowników nadzoru i 116 dla 2,9 tys. nauczycieli), a w 2002 r. – 142 (100% planowanych) form doształcania i doskonalenia dla ponad 7,2 tys. osób, w tym 3 kursy kwalifikacyjne dla 42 nauczycieli oraz 107 kursów doskonalących (9 dla 225 pracowników nadzoru i 98 dla prawie 6,3 tys. nauczycieli).
- W KOWEZ/KOWEZiU w badanym okresie zorganizowano (łącznie) 13 kursów kwalifikacyjnych przygotowujących do pracy edukatorskiej oraz 31 form doskonalenia dla nauczycieli, wydając – odpowiednio – 236 świadectw i 703 zaświadczenia o ich ukończeniu, a dalsze 1.780 osób (według liczby wydanych potwierdzeń) uczestniczyło w konferencjach współorganizowanych przez tę placówkę.

Stwierdzono, że w ostatniej z ww. placówek część planowych zadań w zakresie doskonalenia nauczycieli nie była realizowana, ze względu m.in. na konieczność angażowania pracowników do wykonywania innych pilnych zadań (w tym do opracowywania programów nauczania dla szkolnictwa zawodowego), zleczanych przez organ prowadzący. I tak w 2001 r. nie zrealizowano 13 spośród 44 projektów uwzględnionych w planie pracy KOWEZ, a w 2002 r. – 17 z 38 zaplanowanych zadań (w tym m.in. 7 kursów doskonalących i 2 konferencji).

3. Z ustaleń kontroli wynika, że dyrektor KOWEZiU do października 2003 r. – z powodu m.in. przekształceń organizacyjnych oraz braku jednoznacznego stanowiska MENiS w tej sprawie – nie zakończyła prac związanych z opracowaniem wewnętrznej organizacji mierzenia jakości pracy tej placówki.

Natomiast w CODN sprawowanie nadzoru pedagogicznego przez mierzenie jakości pracy wdrażane było w sposób planowy już od 2001 r.⁴⁶, przy czym – jak wykazała kontrola NIK – wewnętrzne regulacje dotyczące tych kwestii nie zawsze były przestrzegane.

4. Kontrola nie wniosła zastrzeżeń do gospodarowania środkami budżetowymi w skontrolowanych centralnych placówkach doskonalenia nauczycieli. W strukturze wydatków bieżących tych placówek (zob. tabela nr 3), zwłaszcza KOWEZ/KOWEZiU, z roku na rok malał udział wydatków na zakupy towarów i usług, przy jednoczesnym wzroście udziału wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

Tabela nr 3 – Struktura wydatków bieżących CODN i KOWEZ/KOWEZiU w latach 2001-2003

Wyszczególnienie	2001 r. – wyk.		2002 r. – wyk.		2003 r. – plan (po zm. do 30.09)	
	CODN	KOWEZ	CODN	KOWEZ/ KOWEZiU	CODN	KOWEZiU
Wydatki bieżące – ogółem (w tys. zł)	14.586,4	4.547,9	12.959,1	3.845,1	14.427,9	3.700,8

⁴⁶ W ww. zakresie w CODN obowiązywały m.in.: „System badania opinii klientów CODN” (od września 2001 r.), „Standardy szkoleń CODN” (od października 2002 r.), „System kontroli działalności merytorycznej i organizacyjnej CODN” (od grudnia 2002 r.), „System zapewnienia jakości” (od stycznia 2003 r.), „Diagnozowanie potrzeb klientów CODN” (od marca 2003 r.), a wyniki przeprowadzonych w latach 2001-2002 mierzeń jakości pracy wykorzystane zostały m.in. do opracowania dokumentu pn. „Strategiczny program rozwoju CODN w latach 2003-2005”.

w tym :						
- wynagrodzenia i uposażenia oraz składki od nich naliczone,	4.323,2 (29,6%)	2.302,8 (50,6%)	4.522,0 (34,9%)	2.429,2 (63,2%)	4.852,7 (33,6%)	2.410,9 (65,1%)
- zakupy towarów i usług	4.700,7 (32,2%)	2.231,6 (49,1%)	2.957,4 (22,8%)	1.399,1 (36,4%)	3.780,4 (26,2%)	1.268,9 (34,3%)

Źródło: wyniki kontroli.

Coroczne niedoszacowanie tzw. planu bazowego KOWEZ/KOWEZiU, nieuwzględnianie w tym planie rzeczywistych potrzeb⁴⁷ oraz wielkości wykonania wydatków w roku poprzedzającym skutkowało wielokrotnymi zmianami planu finansowego placówki w trakcie roku budżetowego, a jednocześnie utrudniało rytmiczną realizację zadań planowych.

W obydwu skontrolowanych placówkach doskonalenia nauczycieli MENiS prowadzono od listopada 2001 r. gospodarkę pozabudżetową w formie środków specjalnych. Znaczne fundusze z tego tytułu pozyskiwał zwłaszcza CODN (zob. tabela nr 4), gdzie głównymi źródłami przychodów były wpływy z: działalności wydawniczej i sprzedaży własnych publikacji (64,2% ogółu przychodów w 2001 r. oraz 39,5% w 2002 r.), wynajmu sal i bazy hotelowej (1,3% i 20,4% - odpowiednio w latach jw.) oraz odpłatnej działalności szkoleniowej (19,7% i 11,3% - odpowiednio)⁴⁸.

Tabela nr 4 – Przychody i wydatki środków specjalnych CODN i KOWEZ/KOWEZiU w latach 2001-2003 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2001 r. – wyk.		2002 r. – wyk.		2003 r. – plan	
	CODN	KOWEZ	CODN	KOWEZ/ KOWEZiU	CODN	KOWEZiU
1. Przychody – ogółem	81,3	1,3	874,5	94,6	800,0	90,0
w tym:						
- wpływy z usług	29,0	0,2	264,5	9,9	240,0	20,0
2. Wydatki – ogółem	17,1	0,0	920,2	96,2	810,0	90,0
w tym:						
- zakupy inwestycyjne	0,3	0,0	348,8	0,0	204,7	0,0

Źródło: wyniki kontroli.

Niemniej jednak w zakresie ww. działalności wystąpiły – zdaniem NIK – pewne uchybienia i nieprawidłowości, polegające na:

⁴⁷ Dotyczyło to w szczególności środków na opłacenie czynszu za wynajem (od Instytutu Reumatologii w Warszawie) budynku będącego siedzibą KOWEZ/KOWEZiU, które zostały uwzględnione przez MENiS dopiero w projekcie planu finansowego tej placówki na 2004 rok.

⁴⁸ W CODN w latach 2001-2002 odpłatne dla uczestników było ok. 14% i ok. 16% (odpowiednio) spośród zorganizowanych w tych latach form kształcenia i doskonalenia. Natomiast w KOWEZ/KOWEZiU wszystkie zorganizowane formy były nieodpłatne.

- 1) niewykorzystywaniu potencjalnych możliwości pozyskiwania środków specjalnych – w KOWEZiU, gdzie stwierdzono m.in. niepełne (w latach 2001-2002 zaledwie w ok. 10%) wykorzystanie posiadanej przez placówkę bazy hotelowej, a ponadto niepobieranie od września 1999 r. opłat za czynsz od emerytowanego pracownika, zajmującego w budynku placówki mieszkanie o pow. 47,3 m²,
- 2) nieprzestrzeganiu zasad gospodarowania środkami specjalnymi – w CODN, gdzie stwierdzono wydatkowanie z tych środków 2,8 tys. zł w 2001 r. i 3,1 tys. zł w 2003 r. na poczęstunek świąteczny i upominki dla pracowników, co naruszało przepisy art. 79 ust. 2a ustawy o systemie oświaty (stanowiące, że placówki doskonalenia nauczycieli mogą przeznaczać uzyskiwane środki specjalne na poprawę warunków realizacji ustawowych i statutowych zadań placówki).

5. W ocenie NIK baza lokalowa i dydaktyczna, będąca w dyspozycji skontrolowanych placówek MENiS, zapewniała odpowiednie warunki do realizacji ich zadań statutowych, zwłaszcza CODN (gdzie baza ta była sukcesywnie modernizowana, w tym ze środków specjalnych).

Wystarczające było również wyposażenie placówek w sprzęt i pomoce dydaktyczne służące wykonywaniu tych zadań. Stwierdzono jednak, że w CODN część tego sprzętu była wypożyczana pracownikom do użytku poza siedzibą placówki, bez jednoznacznego określenia zasad tego wypożyczenia (w tym zasad odpowiedzialności pracowników za udostępnione im mienie), co spowodowało, iż nie egzekwowano odpowiedzialności za sprzęt utracony m.in. na skutek włamań do domów pracowników⁴⁹.

3.2.3. W urzędach marszałkowskich

1. Sieć wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli prowadzonych w latach 2001-2003 przez skontrolowane urzędy marszałkowskie, z wyjątkiem województwa łódzkiego⁵⁰, była stabilna (zob. tabela nr 5).

Tabela nr 5 – Stan liczbowy wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli w latach 2001 – 2003

Lp.	Województwo	2001 r.	2002 r.	2003 r.
1.	Lubelskie	4	4	4
2.	Lubuskie	2	2	2
3.	Łódzkie	5	4	4
4.	Małopolskie	1	1	1
5.	Mazowieckie	8	8	8
6.	Opolskie	2	2	2
7.	Śląskie	4	4	4
	Razem skonstr. woj. sam.	26	25	25

⁴⁹ W dyspozycji pracowników CODN (poza siedzibą placówki) według stanu z listopada 2003 r. znajdowały się m.in. 3 stacjonarne zestawy komputerowe, kamera Panasonic i aparat fotograficzny; w badanym okresie CODN - na skutek włamania do domów pracowników - utracił 2 komputery o wartości początkowej 8,3 tys. zł.

⁵⁰ W województwie tym z dniem 1 września 2001 r. m. Łódź przejęło od samorządu wojewódzkiego prowadzenie – w ramach zadań własnych - Wojewódzkiego Centrum Doskonalenia Nauczycieli i Kształcenia Praktycznego w Łodzi.

Źródło: wyniki kontroli.

Nadmienić należy, że cztery z ww. placówek miały charakter specjalistyczny i działały na obszarze całego województwa⁵¹. Inne (w liczbie 20) obejmowały zasięgiem oddziaływania głównie określoną część danego województwa i były zlokalizowane w miastach będących obecnie lub poprzednio siedzibą województwa, przy tym 4 placówki funkcjonowały wspólnie z bibliotekami pedagogicznymi⁵². Specyficzne rozwiązanie organizacyjne przyjęto w województwie małopolskim, gdzie z trzech byłych wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli utworzono w 2000 r. jedną placówkę, tj. Małopolskie Centrum Doskonalenia Nauczycieli (MCDN), z trzema oddziałami w: Krakowie, Nowym Sączu i Tarnowie, a w 2001 r. utworzono kolejny oddział w Oświęcimiu.

2. W wykonywaniu przez organy województw samorządowych powinności organu prowadzącego wobec podległych im placówek doskonalenia nauczycieli stwierdzono zaniedbania i nieprawidłowości, polegające w szczególności na:

- 1) niedostosowaniu w wyznaczonym terminie statutów placówek do wymagań określonych w rozporządzeniu z 2003 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli – w 5 województwach (z 7 objętych kontrolą)⁵³,
- 2) nieuporządkowaniu – w skali danego województwa – kwestii związanych z planowaniem pracy placówek oraz sprawozdawczością z wykonania ich planów pracy, co skutkowało m.in. brakiem porównywalności zadań planowanych i faktycznie zrealizowanych – w poszczególnych placówkach i między placówkami, w tym zwłaszcza w odniesieniu do zadań obowiązkowych, a w konsekwencji utrudniało organowi prowadzącemu właściwą koordynację i ocenę wykonywania tych zadań – w 4 województwach⁵⁴,
- 3) braku systematycznego współdziałania w ww. sprawach z kuratorami oświaty sprawującymi nadzór pedagogiczny nad wojewódzkimi placówkami doskonalenia nauczycieli, w tym m.in. zatwierdzanie planów pracy placówek bez uzyskania wymaganej pozytywnej opinii kuratora oświaty – w 3 województwach⁵⁵.

⁵¹ Dwie placówki w województwie mazowieckim (Ośrodek Edukacji Informatycznej i Zastosowań Komputerów oraz Ośrodek Metod i Szkoleń Psychospołecznych, oba z siedzibą w Warszawie) oraz po jednej placówce w województwach: opolskim (Wojewódzki Ośrodek Doskonalenia Informatycznego i Politechnicznego w Opolu) i śląskim (Regionalny Ośrodek Metodyczno-Edukacyjny „METIS” w Katowicach).

⁵² W Ciechanowie i w Płocku (woj. mazowieckie) oraz w Gorzowie Wlkp. (woj. lubuskie) i w Częstochowie (woj. śląskie).

⁵³ Na przykład w woj. mazowieckim obowiązek ten został dopełniony po upływie 78 dni od terminu określonego w § 23 powołanego rozporządzenia (zob. przypis nr 35), a w woj. małopolskim i lubuskim do grudnia 2003 r. nie sfinalizowano jeszcze tych prac, co wyjaśniano m.in. wydłużającymi się konsultacjami (w tym ze względu na zmiany na stanowiskach dyrektorów placówek) oraz kwestiami proceduralnymi organów stanowiących samorządów województwa.

⁵⁴ Na przykład: kontrola planów i sprawozdań placówek podległych Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Łódzkiego wykazała, że dokumenty te nie zawierały z reguły czytelnego odniesienia do form kształcenia ustawicznego nauczycieli wynikających z zadań obowiązkowych i nie były ujednolicone nawet w ramach poszczególnych placówek.

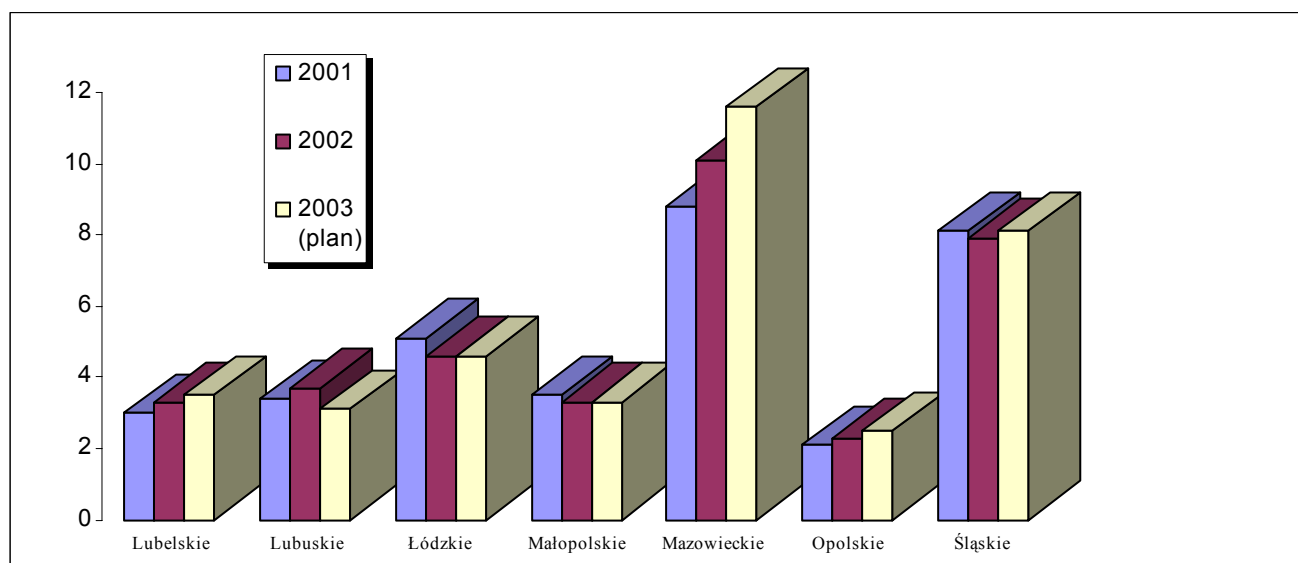
⁵⁵ Przypadki takie stwierdzono m.in. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego (w odniesieniu do planów pracy MCDN na lata szkolne 2001/2002 i 2002/2003) i w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego.

Zaznaczyć należy, że nieokreślenie w ustawie – Karta Nauczyciela obowiązkowego wymiaru czasu pracy pracowników pedagogicznych zatrudnionych w publicznych placówkach doskonalenia nauczycieli spowodowało znaczne zróżnicowanie tzw. pensum dydaktycznego przydzielanego nauczycielom konsultantom w poszczególnych placówkach. Wprawdzie organy wszystkich skontrolowanych województw samorządowych, działając na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy – Karta Nauczyciela, określiły tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dla nauczycieli zatrudnionych w podległych im placówkach doskonalenia nauczycieli na poziomie 35 godzin. Jednak tylko w 3 województwach ustalono jednocześnie obowiązkowe pensum dydaktyczne dla ww. nauczycieli, związane z prowadzeniem działalności szkoleniowej. W pozostałych województwach (4) pozostawiono decyzje w tej sprawie w gestii dyrektorów poszczególnych placówek. Na przykład:

- Sejmik Województwa Opolskiego określił to pensum w wymiarze rocznym na: 100 godz. dla nauczycieli konsultantów, 70 godz. dla kierowników pracowni, 50 godz. dla wicedyrektorów i 30 godz. dla dyrektorów placówek, a Zarząd Województwa Lubelskiego – również w wymiarze rocznym - na 225 godzin dla nauczycieli konsultantów oraz 135 godz. dla dyrektorów i wicedyrektorów placówek.

3. Wojewódzkie placówki doskonalenia nauczycieli funkcjonujące w województwach objętych kontrolą, z wyjątkiem małopolskiego⁵⁶, posiadały status jednostek budżetowych. Z ustaleń kontroli wynika, że organy prowadzące – w miarę posiadanych możliwości – zapewniały środki budżetowe na finansowanie ich działalności bieżącej, przeznaczając na ten cel w skali roku od ok. 2–2,5 mln zł do ok. 10-11 mln zł (zob. wykres nr 3).

Wykres nr 3 – Wydatki z budżetów województw samorządowych na działalność bieżącą wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli w latach 2001-2003 (w mln zł)



⁵⁶ MCDN jest zakładem budżetowym, a wyodrębnione organizacyjnie 4 oddziały tej placówki posiadają subkonta i działają na podstawie własnych planów finansowych, zatwierdzanych przez dyrektora MCDN i Zarząd Województwa Małopolskiego.

W 5 województwach (z 7 skontrolowanych) w latach 2001-2002 sfinansowano również wydatki majątkowe placówek doskonalenia nauczycieli w kwocie łącznej 1.711,8 tys. zł, przy czym 93,6% tych środków wydatkowane zostało na potrzeby placówek województw: opolskiego i śląskiego.

4. W ramach nadzoru sprawowanego nad działalnością podległych placówek doskonalenia nauczycieli skontrolowane urzędy marszałkowskie przeprowadziły w latach 2001–2003 w tych jednostkach szereg kontroli w zakresie spraw finansowych i administracyjnych. Jednak w ocenie NIK działania te nie były wystarczające, a wyniki przeprowadzonych kontroli nie zawsze zostały należycie wykorzystane przez ww. urzędy do usprawniania pracy placówek⁵⁷.

3.2.4. W wojewódzkich placówkach doskonalenia nauczycieli

1. Stan zatrudnienia w skontrolowanych wojewódzkich placówkach doskonalenia nauczycieli w badanym okresie był relatywnie stabilny, a dominującą grupę pracowników w każdej z placówek stanowili pracownicy działalności pomocniczej, tj. ekonomiczno-administracyjni, inżynierijno-techniczni i obsługi (zob. tabela nr 6). Do organizowania i prowadzenia działalności statutowej tych placówek zatrudniano głównie nauczycieli konsultantów: w latach 2001-2002 w liczbie 289 i 305 osób (odpowiednio), we wrześniu 2003 r. – 292 osoby; a ponadto – sporadycznie – nauczycieli doradców metodycznych (w jednej placówce – do 2003 r.) oraz specjalistów nie będących nauczycielami (w dwóch placówkach).

Tabela nr 6- Zatrudnienie* w wojewódzkich placówkach doskonalenia nauczycieli w latach 2001-2003

Lp.	Nazwa placówki	2001				2002				2003 (stan na wrzesień 2003)			
		Ogółem	w tym			Ogółem	w tym			Ogółem	w tym		
			K	S	D		K	S	D		K	S	D
1.	MCDN Kraków**, w tym Ośrodek w Nowym Sączu	166	55	-	-	167	60	-	-	165	57	-	-
		47	17	-	-	40	17	-	-	39	16	-	-
2.	WODI i P Opole	14	6	-	-	16	7	1	-	16	5	2	-
3	ODN Radom	42	16	-	6	43	18	-	6	38	19	-	-
4	WOM Gorzów Wlkp.**	81	30	-	-	81	30	-	-	81	30	-	-
5	RODN WOM Katowice	69	28	1	-	65	26	-	-	66	28	-	-
8	RODN WOM Częstochowa **	90	22	-	-	90	20	-	-	89	20	-	-
7	ODN Zielona Góra	58	25	-	-	57	24	-	-	61	26	-	-
8	ODN Warszawa	38	23	-	-	50	28	-	-	52	28	-	-
9	WODN Lublin	53	12	-	-	55	13	-	-	57	15	-	-

⁵⁷ Na przykład w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego, gdzie w latach 2001-2003 przeprowadzono 6 kontroli w placówkach doskonalenia nauczycieli, w tym: 3 finansowe (w ramach obowiązku kontroli 5% wydatków budżetowych), 2 problemowe i 1 kompleksową – w Ośrodku Doskonalenia Nauczycieli w Lublinie, stwierdzając istotne nieprawidłowości w funkcjonowaniu tej placówki (m.in. brak nadzoru ze strony dyrektora ośrodka nad rozliczaniem czasu pracy pracowników), co nie zostało spożytkowane w działaniach koordynacyjnych i nadzorczych wobec pozostałych placówek.

10	WODN Biała Podlaska	14	6	-	-	14	6	-	-	15	7	-	-
11	WODN Skierniewice	25	14	-	-	33	20	-	-	28	16	-	-
12	WOM Opole	55	25	-	-	55	26	-	-	52	24	-	-
13	WODN Łódź	50	27	-	-	50	27			50	27	-	-
Razem		755	289	1	6	776	305	1	6	770	292	2	-

*w osobach: K – konsultanci S – specjaliści D – doradcy

** w kolumnie ogółem łącznie z nauczycielami bibliotekarzami

Źródło: wyniki kontroli

Kadra merytoryczna wojewódzkich placówek – nauczyciele konsultanci oraz specjaliści – spełniała wymogi kwalifikacyjne określone przepisami obowiązujących rozporządzeń z 2000 r. i 2003 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli oraz posiadała wysokie kompetencje, potwierdzone stosownymi świadectwami i zaświadczeniami⁵⁸.

2. W 10 wojewódzkich placówkach doskonalenia nauczycieli (z 13 skontrolowanych) stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości w planowaniu i realizacji ich zadań statutowych. Ujawnione w tym zakresie nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- 1) niedokonywaniu, zgodnie z przyjętymi w tym zakresie procedurami wewnętrznymi, systematycznej i pogłębionej diagnozy potrzeb doskonalenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach zlokalizowanych na terenie objętym zasięgiem oddziaływania danej placówki, co skutkowało nietrafnością oferty edukacyjnej – w 4 placówkach⁵⁹,
- 2) nie określaniu przez placówkę własnych priorytetów w kształceniu ustawicznym nauczycieli bądź braku współpracy w tych sprawach z kuratorem oświaty – w 10 placówkach⁶⁰,
- 3) braku precyzyjnego wyodrębniania w planach pracy, w tym zwłaszcza na lata szkolne 2001/2002 – 2002/2003, form kształcenia ustawicznego nauczycieli, wynikających z zadań obowiązkowych (a więc finansowanych w ramach planu finansowego danej placówki) oraz zadań dodatkowych (finansowanych z innych środków) – w 4 placówkach⁶¹,
- 4) prowadzeniu kursów kwalifikacyjnych dla nauczycieli bez zgody właściwego kuratora oświaty – w 2 placówkach (z 12 organizujących dokształcanie nauczycieli)⁶².

⁵⁸ Z grupy 292 konsultantów - według stanu na wrzesień 2003 r. - 245 (83,9%) legitymowało się stopniem nauczyciela dyplomowanego, a 158 (54,1%) uprawnieniami edukatora.

⁵⁹ Na przykład: Wojewódzki Ośrodek Metodyczny (WOM) w Opolu w latach szkolnych 2001/2002-2002/2003 nie zrealizował 250 (62%) spośród 403 zaplanowanych form dokształcania i doskonalenia zawodowego, w tym 183 form – z powodu braku lub małej liczby chętnych.

⁶⁰ Zgodnie z przepisem § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli współpraca z organami sprawującymi nadzór pedagogiczny w opracowywaniu priorytetów w kształceniu ustawicznym nauczycieli należała do zadań obowiązkowych tych placówek w latach 2001-2002, zaś od dnia 23 maja 2003 r. – w myśl przepisu § 13 ust. 2 pkt. 1 rozporządzenia z 2003 r. w sprawie jak wyżej – zadaniem obowiązkowym wojewódzkich placówek jest opracowywanie, we współpracy z organami sprawującymi nadzór pedagogiczny, priorytetów doskonalenia zawodowego nauczycieli w województwie.

⁶¹ Powyższe wymogi wynikały z przepisów § 8 ust. 1-3 rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli.

⁶² Na przykład: WODN w Lublinie w latach szkolnych 2001/2002-2002/2003 przeprowadził 16 (53,3%) spośród 30 kursów kwalifikacyjnych bez wymaganej – w myśl przepisów § 15 ust. 4

Zaznaczyć należy, że większość (11) wojewódzkich placówek, ze względu na brak możliwości technicznych, nie podjęła realizacji zadania obowiązkowego dotyczącego organizowania i wspierania edukacji niestacjonarnej w zakresie kształcenia ustawicznego nauczycieli⁶³.

3. Działalność szkoleniowa skontrolowanych placówek koncentrowała się przede wszystkim na doskonaleniu nauczycieli w obszarach wynikających ze zmian wprowadzonych wdrażaną reformą programową w oświacie. W latach szkolnych 2001/2002 i 2002/2003 placówki te, nie licząc konsultacji indywidualnych, zorganizowały łącznie 4.214 i 5.572 (odpowiednio) różnego rodzaju form doskonalących dla nauczycieli, w których uczestniczyło 121,7 tys. i 167,3 tys. osób. W znacznie mniejszym – niż doskonalenie – zakresie w placówkach prowadzone było kształcenie nauczycieli (w latach szkolnych jak wyżej zorganizowano 233 kursy kwalifikacyjne, które ukończyło ok. 8,4 tys. osób). Rozmiary ww. działalności w poszczególnych placówkach były zróżnicowane (zob. tabela nr 7) i uzależnione w znacznej mierze od stanu zatrudnienia oraz aktywności nauczycieli konsultantów.

Tabela nr 7 – Rozmiary kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli zrealizowanego przez placówki doskonalenia nauczycieli w latach szkolnych 2001/2002 – 2002/2003

Lp.	Nazwa placówki	Rok szk. 2001/2002		Rok szk. 2002/2003	
		Liczba form/liczba uczestników		Liczba form/liczba uczestników	
		dokształcanie	doskonalenie	dokształcanie	doskonalenie
1.	MCDN Kraków,	18/1.002	776/25.040	22/1.073	1.060/32.442
2.	WODIIP Opole	-	145/2.640	-	146/2.322
3.	ODN Radom	2/70	320/5.733	2/58	489/12.870
4.	WOM Gorzów Wlkp.	3/301	283/8.129	2/125	385/10.472
5.	RODN WOM Katowice	21/517	940/23.515	22/556	1053/28.894
6.	RODN WOM Częstochowa	7/335	410/13.264	6/266	382/10.459
7.	ODN Zielona Góra	8/296	318/8.294	8/368	322/12.084
8.	ODN Warszawa	9/232	302/9.513	10/276	506/14.883
9.	WODN Lublin	15/494	205/4.933	15/443	383/9.001
10.	WODN Biała Podlaska	2/49	137/3.250	2/49	211/4.918
11.	WODN Skierniewice	8/136	95/3.468	9/176	159/7.165
12.	WOM Opole	14/514	129/5.888	11/415	218/7.194
13.	WODN Łódź	9/337	154/8.078	8/278	228/14.559
Razem		116/4.283	4.214/121.745	117/4.083	5.572/167.263

Źródło: wyniki kontroli

Kontrola wykazała, że w 9 placówkach (z 13 skontrolowanych) przeważająca część działalności szkoleniowej związana była z realizacją zadań dodatkowych

rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli oraz § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2003 r. w tej samej sprawie - zgody właściwego kuratora oświaty.

⁶³ W świetle przepisów § 13 ust. 2 rozporządzenia z 2003 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli powyższe zadanie nie jest od dnia 23 maja 2003 r. zadaniem obowiązkowym wojewódzkich placówek.

(których koszty finansowano m.in. z wpłat uczestników), a nie zadań obowiązkowych⁶⁴. Na przykład:

- w Wojewódzkim Ośrodku Doskonalenia Nauczycieli (WODN) w Lublinie formy kształcenia ustawicznego nauczycieli wynikające z zadań obowiązkowych placówki stanowiły w latach szkolnych 2001/2002-2002/2003 tylko 17,3% i 19,6% (odpowiednio) ogółu zrealizowanych form.
- w WODN w Łodzi całkowicie lub częściowo odpłatne dla uczestników były 284 (tj. 71,2%) spośród 399 form doskonalenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli zorganizowanych w latach szkolnych jak wyżej, w tym: 17 kursów kwalifikacyjnych (odpłatność od 900 zł do 1500 zł), 208 kursów doskonalących (od 15 zł do 260 zł), 59 szkoleń rad pedagogicznych (od 100 zł do 1500 zł); bezpłatnie przeprowadzono 115 form: 64 warsztaty metodyczne, 23 konferencje i seminaria oraz 28 konsultacji zbiorowych.

Nadmienić należy, iż w części wojewódzkich placówek znaczący udział w organizowaniu i prowadzeniu działalności szkoleniowej mieli nauczyciele doradcy metodyczni współpracujący z daną placówką i nadzorowani przez jej dyrektora, a zatrudnieni w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządowe. Na przykład:

- w Wojewódzkim Ośrodku Metodycznym (WOM) w Gorzowie Wlkp. doradcy metodyczni w liczbie 26 mieli wyznaczone (przez dyrektora ww. placówki doskonalenia) pensum szkoleniowe w wymiarze od 20 do 40 godzin i zrealizowali w roku szkolnym 2002/2003 łącznie 1.381 godzin dydaktycznych na różnych formach doskonalenia i doskonalenia organizowanych przez tę placówkę.

4. Działalność szkoleniowa wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli ukierunkowana była w znacznej mierze na uzupełnianie i doskonalenie kompetencji pedagogicznych kadr nauczycielskich.

I tak ponad 22% ogółu kursów kwalifikacyjnych, zorganizowanych w skontrolowanych placówkach w latach szkolnych 2001/2002-2002/2003, stanowiły kursy dające uczestnikom (w liczbie 1.465 osób) wymagane przygotowanie pedagogiczne do pracy w zawodzie nauczycielskim, a dalsze 31% kursy dające uczestnikom (w liczbie 2.658 osób) przygotowanie do prowadzenia określonego rodzaju zajęć edukacyjnych o charakterze pedagogicznym, takie jak np. pedagogika opiekuńczo-wychowawcza, terapia pedagogiczna, wychowanie do życia w rodzinie⁶⁵.

We wszystkich placówkach, niemających statusu specjalistycznego (tj. z wyjątkiem WODliP w Opolu), prowadzono także doskonalenie nauczycieli w zakresie wychowania i profilaktyki, w tym przez: formy kursowe, warsztaty, konferencje metodyczne, seminaria, zajęcia szkoleniowe dla rad pedagogicznych szkół i placówek oświatowych, konsultacje (zbiorowe i indywidualne). Z ustaleń kontroli wynika jednak, że udział w tych formach doskonalenia wiązał się niejednokrotnie

⁶⁴ Zadania obowiązkowe tych placówek w okresie objętym kontrolą normowały przepisy § 6 ust. 1 rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli oraz § 13 ust. 2 rozporządzenia z 2003 r. w tej samej sprawie (zob. załącznik nr 2 do informacji).

⁶⁵ Kursy kwalifikacyjne, których uczestnicy (w liczbie 667 osób) uzyskali uprawnienia do prowadzenia zajęć z przedmiotu „Wychowanie do życia w rodzinie”, realizowano w 11 (z 13 skontrolowanych) wojewódzkich placówkach doskonalenia nauczycieli. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w organizacji ww. kursów, z wyjątkiem WODN w Lublinie, gdzie stwierdzono przeprowadzenie dwu kursów w latach 2001-2003 bez zgody kuratora oświaty.

z odpłatnością uczestników, co – w ocenie NIK – ograniczało ich dostępność dla ogółu nauczycieli. Na przykład:

- w WODN w Lublinie w latach szkolnych 2001/2002-2002/2003 zrealizowano 3 kursy doskonalące nieodpłatne dla 61 osób (z tego: dwa pn. „Ewaluacja programu wychowawczego szkoły” dla 28 dyrektorów szkół i placówek oraz jeden pn. „Program profilaktyczny a program wychowawczy szkoły” dla 33 wizytatorów kuratorskich, dyrektorów szkół i nauczycieli konsultantów) oraz 58 kursów doskonalących odpłatnych dla 1.164 osób (w tym 37 kursów dla 773 osób pn. „Jak rozumieć i rozwiązywać sytuacje trudne wychowawczo”, z odpłatnością w kwocie 60 zł lub 70 zł od uczestnika – w zależności od miejsca organizacji kursu);
- w WODN w Skierniewicach w badanym okresie zorganizowano w obszarze wychowania i profilaktyki 26 form nieodpłatnych dla 1,1 tys. nauczycieli (po 3 kursy doskonalące i warsztaty metodyczne oraz po 10 konferencji metodycznych i szkoleniowych posiedzeń rad pedagogicznych) oraz 55 form odpłatnych dla 2,3 tys. nauczycieli (w tym 23 kursy doskonalące za odpłatnością w wysokości od 50 do 100 i więcej złotych od uczestnika).

5. W 9 placówkach (z 13 skontrolowanych) stwierdzono nieprawidłowości w sprawowaniu przez ich dyrektorów nadzoru pedagogicznego nad pracą nauczycieli konsultantów i nauczycieli doradców metodycznych.

Nieprawidłowości te powstały głównie wskutek niewykonania lub niewłaściwego wykonywania przez dyrektorów placówek zadań nałożonych na nich przepisami § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego i polegały w szczególności na :

- 1) nie opracowaniu zasad i procedur organizacji mierzenia jakości pracy placówki, co powodowało, że w placówce nie planowano, nie organizowano i nie przeprowadzano w sposób systemowy wewnętrznego mierzenia jakości jej pracy, ograniczając się do tradycyjnych metod sprawowania nadzoru pedagogicznego – w 9 placówkach⁶⁶,
- 2) nie opracowaniu programów rozwoju placówki bądź opracowaniu takich programów jednak nie na podstawie wyników przeprowadzonych w placówce mierzeń jakości pracy – w 5 placówkach,
- 3) braku należytego nadzoru nad pracą nauczycieli doradców metodycznych współpracujących z placówką, z powodu m.in. nie określenia zasad nadzoru pedagogicznego nad tą działalnością – w 5 placówkach⁶⁷.

6. Środki uzyskiwane przez skontrolowane placówki doskonalenia nauczycieli z budżetów samorządów wojewódzkich zapewniały sfinansowanie głównie kosztów osobowych (wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń). W strukturze wydatków bieżących wojewódzkich placówek, działających jako jednostki budżetowe, wydatki na wynagrodzenia i pochodne, stanowiły w skrajnych przypadkach ok. 90 i więcej procent .(zob. tabela nr 8).

⁶⁶ Zadań tych nie wykonali dyrektorzy m. in.: Regionalnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli „WOM” w Katowicach, WODN w Lublinie, ODN w Zielonej Górze i WOM w Opolu.

⁶⁷ Na przykład: w RODN WOM w Katowicach w planie nadzoru zamiast konkretnych zadań z tego zakresu ujmowano jedynie dane statystyczne o liczbie doradców metodycznych z obszaru działania placówki; także w WOM w Opolu nie sprawowano udokumentowanego nadzoru nad pracą doradców metodycznych.

Tabela nr 8 – Wydatki bieżące w placówkach doskonalenia nauczycieli (jednostek budżetowych) w latach 2001 – 2003, z uwzględnieniem ich struktury

Lp.	Nazwa placówki	2001 r. – wyk.		2002 r. – wyk.			2003 r. (plan po zm. do 30.09)		
		Ogółem (w tys. zł)	w tym wynagr. i pochodne (%)	Ogółem (w tys. zł)	w tym wynagr. i pochodne (%)	5:3 (%)	Ogółem (w tys. zł)	w tym wynagr. i pochodne (%)	8:5 (%)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	WODliP Opole	463,3	87,8	544,4	87,3	117,5	609,5	89,4	111,9
2.	ODN Radom	1.380,6	79,0	1.501,4	74,0	108,7	1.582,7	75,7	105,4
3.	WOM Gorzów Wlkp.*	1.535,3	87,1	1.631,5	85,1	106,2	1.446,7	85,0	88,6
4.	RODN WOM Katowice	2.309,7	82,8	2.387,1	80,2	103,3	2.289,3	88,9	95,9
5.	RODN WOM* Częstochowa	3.078,3	77,9	2.560,0	76,7	83,1	2.653,9	82,4	103,6
6.	ODN Zielona Góra	1.826,7	77,6	2.073,7	75,6	113,5	1.680,6	73,3	81,0
7.	ODN Warszawa	1.420,8	84,5	1.723,1	81,6	121,2	2.246,6	78,4	130,3
8.	WODN Lublin	1.496,5	82,2	1.740,8	73,4	116,3	1.799,6	85,4	103,3
9.	WODN Biała Podlaska	469,4	73,0	436,8	78,8	93,0	459,0	83,8	105,0
10.	WODN Skierniewice	931,6	83,8	1.057,8	76,1	113,5	1.045,8	80,4	98,8
11.	WOM Opole	1.674,5	89,8	1.714,5	86,8	102,4	1.854,4	93,6	108,1
12.	WODN Łódź	1.415,8	81,9	1.423,2	84,3	100,5	1.393,3	84,2	97,9

* z wyłączeniem rozdziału 80147 – Biblioteki pedagogiczne

** z wyłączeniem rozdziału 80120 – Licea ogólnokształcące i rozdziału 85410 – Internaty i bursy szkolne

Źródło: wyniki kontroli

7. W warunkach niedostatku środków budżetowych wszystkie skontrolowane placówki wojewódzkie, będące jednostkami budżetowymi (12), podjęły działalność finansową w formie środków specjalnych, uzyskując z tego tytułu przychody sięgające niejednokrotnie 50 i więcej procent (w 2001 r. i 2002 r. w 7 placówkach), wielkości kwot otrzymywanych z budżetu organu prowadzącego (zob. tab. nr 8 i 9).

Tabela nr 9 – Przychody środków specjalnych w placówkach doskonalenia nauczycieli (jednostkach budżetowych) w latach 2001 – 2003

Lp.	Nazwa placówki	2001 r. – wyk.		2002 r. – wyk.			2003 r. (plan po zm. do 30.09)		
		Ogółem (w tys. zł)	w tym wpływy z usług (%)	Ogółem (w tys. zł)	w tym wpływy z usług (%)	5:3 (%)	Ogółem (w tys. zł)	w tym wpływy z usług (%)	8:5 (%)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	WODliP Opole	531,7	99,8	317,2	99,9	59,6	415,0	100,0	130,8
2.	ODN Radom	341,9	94,0	335,0	80,0	97,9	364,0	84,4	108,6
3.	WOM Gorzów Wlkp.*	2.083,4	99,5	1.619,5	99,8	77,7	1.275,0	100,0	78,7
4.	RODN WOM Katowice	2.778,7	95,8	1.922,4	97,3	69,1	2.827,1	95,9	147,0
5.	RODN WOM* Częstochowa	1.342,6	br. d.	842,6	br. d.	62,7	1.000,0	br. d.	118,6

6.	ODN** Zielona Góra	842,8	99,7	856,5	99,4	101,6	720,0	100,0	84,0
7.	ODN Warszawa	756,4	91,1	856,2	84,1	113,1	625,5	100,0	73,0
8.	WODN Lublin	1.323,0	100,0	1.266,2	100,0	95,7	1.400,0	100,0	110,5
9.	WODN Biała Podlaska	171,7	100,0	156,9	100,0	91,3	120,0	100,0	76,4
10.	WODN Skierniewice	402,7	100,0	466,5	100,0	115,8	400,0	100,0	85,7
11.	WOM Opole	1.537,6	96,0	1.215,1	96,9	79,0	1.146,1	96,0	94,3
12.	WODN Łódź	776,8	100,0	837,7	100,0	107,8	734,0	100,0	87,6

* z wyłączeniem rozdziału 80147

** z wyłączeniem rozdziału 80120 i 85410

Źródło: wyniki kontroli

Głównym źródłem przychodów środków specjalnych były wpływy z usług, w tym zwłaszcza z prowadzonej odpłatnie działalności szkoleniowej. Na przykład:

- w WOM w Opolu w latach 2001-2003 (do 30 września) na rachunek środka specjalnego pozyskano łącznie 3.616,1 tys. zł, w tym 3.052,4 tys. zł (84,4%) z tytułu działalności szkoleniowej (44,2% - odpłatność uczestników form doskonalenia, 39,8% - opłaty za korzystanie z bazy hotelowej, dydaktycznej i środków transportu).

Pozyskane środki pozabudżetowe przeznaczano głównie na działalność bieżącą wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli, finansując wydatki pozapłatcowe, na które nie było pokrycia w środkach budżetowych, oraz koszty realizacji zadań dodatkowych. Na przykład:

- w WOM w Gorzowie Wielkopolskim w 2001 r. na wydatki rzeczowe placówki ze środka specjalnego przeznaczono 364,8 tys. zł, w 2002 r. – 317,5 tys. zł a w 2003 r. (do 31 października) – 267,5 tys. zł; udział środków specjalnych w całości wydatków realizowanych przez placówkę w latach jak wyżej wynosił odpowiednio: 23,8 %, 19,5 % i 17 %.
- w WODN w Skierniewicach ze środka specjalnego – w relacji do środków z budżetu (poza wynagrodzeniami i pochodnymi od wynagrodzeń) – wydatkowano na działalność placówki odpowiednio: w 2001 r. 379,0 tys. zł wobec 59,4 tys. zł, w 2002 r. 391,7 tys. zł wobec 155,1 tys. zł, w 2003 r. (do 30 września) 284,8 tys. zł wobec 65,9 tys. zł.

8. W 3 wojewódzkich placówkach doskonalenia nauczycieli (z 13 skontrolowanych) stwierdzono nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami budżetowymi i pozabudżetowymi, w tym w najszerszym zakresie w ODN w Zielonej Górze⁶⁸.

Rażące przykłady braku rzetelności w realizowaniu zadań statutowych oraz braku gospodarności ujawniono w Podkarpackim Ośrodku Doskonalenia Nauczycieli w Rzeszowie, którego działalność w ok. 90% sprowadzała się do organizowania odpłatnych kursów i szkoleń⁶⁹, realizowanych za pośrednictwem utworzonego w czerwcu 2001 r. gospodarstwa pomocniczego. Ustalono w szczególności, że

⁶⁸ W placówce tej stwierdzono m.in. wydatkowanie dotacji na działalność bieżącą w kwocie 65,8 tys. zł (otrzymanej w dniu 24 grudnia 2002 r. z Urzędu Marszałkowskiego w Zielonej Górze) z naruszeniem przepisów art. 130 ust.1 ustawy o finansach publicznych oraz kwoty 531,9 tys. zł na wynagrodzenia dla nauczycieli konsultantów (w latach 2000-2003) z naruszeniem przepisów art. 8 ust.2a ustawy dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm. w zw. z art. 14 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. Nr 110, poz. 1256).

⁶⁹ W latach 2001-2002 w ramach zadań statutowych PODN zrealizowano 87 i 86 form, tj. zaledwie 8,9% i 9,2% ogółu zorganizowanych form dokształcania i doskonalenia, a w pierwszym półroczu 2003 r. – 43 formy, tj. 8,9%.

w okresie od 1 czerwca 2001 r. do 30 czerwca 2003 r. gospodarstwo to (powołane wyłącznie w celu prowadzenia działalności ubocznej PODN, tj. prowadzenia hoteli, obsługi gastronomicznej i administracyjnej) zawarło prawie cztery tysiące umów zleceń w kwocie 3.091,2 tys. zł na przeprowadzenie wykładów oraz sprawowanie nadzoru i koordynacji, w tym głównie z pracownikami PODN (na wykonywanie zadań należących z reguły do ich obowiązków służbowych) oraz z pracownikami Kuratorium Oświaty w Rzeszowie (114 umów zleceń na kwotę 63,7 tys. zł). Na przykład:

- były dyrektor Centrum Doskonalenia Pedagogicznego z tytułu umów zleceń uzyskał (w okresie jak wyżej) 153,6 tys. zł, kierownik Oddziału PODN w Czudcu – 140,6 tys. zł (w tym 67,8 tys. zł za sprawowanie koordynacji i nadzoru oraz kierownictwa form doskonalenia), kierownik działu logistyki PODN – 68,3 tys. zł, nauczyciele konsultanci – od 24,1 tys. zł do 56,3 tys. zł, a główna księgowa PODN (do której obowiązków należało m.in. sprawowanie nadzoru merytorycznego i finansowego nad działalnością gospodarstwa pomocniczego) – 88,7 tys. zł za prowadzenie całokształtu rachunkowości, obsługi księgowej i finansowo-księgowej gospodarstwa pomocniczego.

3.2.5. W kuratoriach oświaty

1. Tylko w 3 (z 7 skontrolowanych) kuratoriach oświaty ustawowe zadanie dotyczące badania potrzeb nauczycieli w zakresie doskonalenia było realizowane w sposób systemowy, we współpracy zarówno z jednostkami samorządu terytorialnego prowadzącymi szkoły i placówki oświatowe jak i z nadzorowanymi placówkami doskonalenia nauczycieli. Na przykład:

- w KO w Łodzi badania takie przeprowadzano corocznie metodą ankietowania nauczycieli, dyrektorów szkół i placówek oraz organów prowadzących, stosując opracowaną w 2000 r. i modyfikowaną w latach następnych procedurę, która przewidywała następujące etapy działań w tym zakresie: badanie potrzeb doskonalenia nauczycieli (określenie adresata, przygotowanie narzędzi badawczych, zebranie informacji zwrotnej, analiza przeprowadzonych badań, zdiagnozowanie potrzeb), zabezpieczenie tych oczekiwań we współpracy z placówkami doskonalenia nauczycieli (m.in. ukierunkowanie ich działań przez przesyłanie informacji o przyjętych priorytetach w obszarze doskonalenia nauczycieli na dany rok oraz opiniowanie planów pracy placówek w aspekcie stopnia uwzględnienia tych priorytetów), określenie priorytetowych kierunków kształcenia ustawicznego nauczycieli na kolejny rok, ewaluacja (pod kątem sprawdzenia stopnia zabezpieczenia oczekiwań), raport.

W 4 pozostałych kuratoriach podejmowane działania miały charakter niepełny bądź okazjonalny i polegały zazwyczaj na gromadzeniu informacji bieżących pozyskiwanych w ramach wykonywania czynności nadzoru pedagogicznego lub przy realizacji innych zadań. Na przykład:

- w KO w Warszawie przeprowadzono tylko jedno badanie, tj. rozpoznanie potrzeb nauczycieli szkół ponadgimnazjalnych (w roku szkolnym 2002/2003, w związku z wdrożeniem II etapu reformy oświatowej, stosując procedurę monitorowania z wykorzystaniem ankiety), którym objęto m.in. 3% przedstawienie propozycji priorytetów dotyczących kształcenia ustawicznego nauczycieli w roku szkolnym 2003/2004 (wynikającego z prowadzonego wśród odbiorców oferty edukacyjnej rozpoznania potrzeb) nie otrzymano żadnych informacji od 5 z 13 jednostek organizacyjnych KO oraz od 42 spośród 87 publicznych i niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli, do których wystąpiono w tej sprawie.

W świetle ustaleń kontroli za zbyt powierzchowne należy uznać także opiniowanie przez kuratorów oświaty planów pracy wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli, zwłaszcza w odniesieniu do planów na lata szkolne 2001/2002-2002/2003. Stwierdzono bowiem, że tylko jeden kurator (Lubelski) w sposób jednoznaczny wskazywał w swoich opiniach, że formy kształcenia ustawicznego

wynikające z zadań obowiązkowych ww. placówek (czyli finansowane w ramach ich planów finansowych) powinny być formami nieodpłatnymi dla nauczycieli⁷⁰.

2. W latach 2001 i 2002 na finansowanie wojewódzkich zadań edukacyjnych w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli skontrolowanych województw przeznaczono 8.300,9 tys. zł oraz 3.436,5 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa, a w ustawie budżetowej na 2003 rok zaplanowano na ww. cel 3.574 tys. zł. Jednak w trakcie realizacji budżetu, zwłaszcza w 2001 r., wielkość tych środków ulegała ograniczeniu⁷¹, a ponadto część środków – z różnych powodów – nie została wykorzystana⁷², co obrazuje tabela nr 10.

Tabela nr 10 – Wykorzystanie środków otrzymanych przez kuratoria oświaty na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli w latach 2001-2002 oraz wydatki planowane na ww. zadania dla poszczególnych wojewodów w ustawie budżetowej na 2003 r. (w tys. zł)

Lp.	Województwo	2001 r.			2002 r.			2003 r.- plan wg ustawy budżet.
		Plan zm.	po wyk.	% wyk.	Plan zm.	po wyk.	% wyk.	
1.	Lubelskie	607,2	494,5	81,4	441,0	441,0	100,0	459,0
2.	Lubuskie	429,7	429,7	100,0	184,7	184,4	99,8	192,0
3.	Łódzkie	356,3	356,3	100,0	440,3	439,9	99,9	458,0
4.	Małopolskie	679,3	522,8	76,9	590,7	564,8	95,6	615,0
5.	Mazowieckie	2.023,1	3,8	0,2	849,9	754,0	88,7	883,0
6.	Opolskie	418,4	418,4	100,0	173,5	147,7	85,1	191,0
7.	Śląskie	1.376,0	1.003,0	72,9	746,3	428,3	57,4	776,0
	Razem:	5.889,9	3.228,4	54,8	3.436,5	2.920,0	85,0	3.574,0

Źródło: wyniki kontroli.

Z ustaleń kontroli wynika, że w 2001 r. kierunki wydatkowania środków otrzymanych przez kontrolowanych kuratorów oświaty były – generalnie biorąc – zgodne z wytycznymi MENiS⁷³ i skoncentrowane głównie (w ok. 75%) na

⁷⁰ Zob. przypis nr 64.

⁷¹ W 2001 r. decyzją wojewodów zablokowano: 30,5 % środków z kwoty 1.976 tys. zł przyznanej KO w Katowicach, 50,8% z kwoty 1.382,3 tys. przyznanej KO w Krakowie, 39,0% z kwoty 996,3 tys. zł przyznanej KO w Lublinie, 64,9% z kwoty 1.015,4 tys. zł przyznanej KO w Łodzi oraz 12,5% z kwoty 478,1 tys. zł przyznanej KO w Opolu. Ponadto w KO w Warszawie przetarg, ogłoszony na realizację tych zadań, został unieważniony z powodów formalnych (do KO wpłynęły mniej niż dwie oferty nie podlegające odrzuceniu, a cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą KO przeznaczyło na finansowanie zamówienia), co spowodowało, iż niewykorzystane przez ww. KO środki w kwocie 2.019,3 tys. zł zostały zwrócone na konto Urzędu Wojewódzkiego w końcu października 2001 r., a następnie – decyzją Wojewody Mazowieckiego z dnia 26 listopada 2001 r. – zablokowane. Według danych MENiS w 2001 r. – w skali kraju – wojewodowie faktycznie przekazali kuratorom oświaty na doskonalenie nauczycieli w województwach 7.438,3 tys. zł (tj. 46,5% z kwoty 16.000,0 tys. zł rozdysponowanej na ten cel z rezerwy celowej budżetu państwa), z czego wykorzystano 6.581,9 tys. zł (88,5%) – Źródło: opracowanie MENiS pt. „Sprawozdanie z realizacji III edycji wojewódzkich zadań edukacyjnych w roku 2001”.

⁷² Dotyczyło to głównie KO w : Katowicach, Krakowie i Warszawie, w których niepełne wykorzystanie będących w dyspozycji kuratorów oświaty w latach 2001-2002 środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli wyjaśniano m.in. zbyt późnym otrzymaniem tych środków (np. we wrześniu bądź w listopadzie).

⁷³ Za priorytetowe dla kształcenia ustawicznego nauczycieli w ramach III edycji zadań edukacyjnych „Doskonalenie nauczycieli w województwach” w 2001 r. Minister Edukacji Narodowej i Sportu

doskonaleniu nauczycieli w zakresie reformy szkolnictwa ponadgimnazjalnego oraz wychowania i profilaktyki, w których to obszarach przeszkolono 5,8 tys. i 5,1 tys. osób, tj. łącznie blisko 72% ogółu objętych tą formą doskonalenia. Podobne priorytetowe kierunki doskonalenia nauczycieli przyjmowano w 2002 r. (w którym szkoleniami finansowanymi przez skontrolowane kuratoria objęto łącznie 21,5 tys. nauczycieli) i 2003 r. (w którym planowano przeszkolić łącznie ok. 15 tys. nauczycieli)⁷⁴.

W 4 kuratoriach oświaty ujawniono nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami budżetowymi na realizację zadań związanych z doskonaleniem zawodowym nauczycieli. Nieprawidłowości te polegały w szczególności na:

- 1) niestosowaniu przy zlecaniu ww. zadań placówkom doskonalenia nauczycieli oraz innym podmiotom procedur określonych przepisami ustawy o zamówieniach publicznych, co w myśl art. 138 ust.1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych – w 2 KO⁷⁵,
- 2) braku rzetelnego rozliczania zleceńbiorców z realizacji tych zadań – w 3 KO⁷⁶.
3. Wszyscy skontrolowani kuratorzy oświaty w określanych priorytetach doskonalenia zawodowego uwzględniali problematykę wychowania i profilaktyki⁷⁷ oraz zorganizowali w latach 2001-2002 w tym zakresie szkolenia dla 10,1 tys. nauczycieli, przeznaczając na ich organizację 1.315,8 tys. zł, tj. 21,4% ogółu środków budżetowych wydatkowanych na sfinansowanie wojewódzkich zadań edukacyjnych.

W sytuacji jednak wielości priorytetowych kierunków kształcenia ustawicznego nauczycieli (warunkowanych wdrażaną reformą programową w oświacie) zasięg

uznał następujące obszary: reforma szkolnictwa ponadgimnazjalnego (ze szczególnym uwzględnieniem zastosowań technologii informacyjnych), wychowanie i profilaktyka, inne – w zależności od rozpoznanych potrzeb na terenie województwa, na które proponowano przeznaczyć 50%, 30% i 20% (odpowiednio) otrzymanych środków, a faktycznie przeznaczono 55,8%, 22,9% i 21,3% (odpowiednio) tych środków. Łącznie w kraju w ramach III edycji wojewódzkich zadań edukacyjnych przeszkolono 32,3 tys. nauczycieli, z tego: 14,7 tys. w obszarze reformy szkolnictwa ponadgimnazjalnego, 8,4 tys. w obszarze wychowania i profilaktyki oraz 9,2 tys. w innych obszarach. Źródło: jak w przypisie nr 71.

⁷⁴ W odniesieniu do 2003 r. podane wyżej dane są niepełne, ponieważ w czasie kontroli w części kuratoriów nie zakończono jeszcze zawierania umów z wykonawcami, a w KO w Warszawie w zawartych umowach nie określano liczby uczestników zleconych form doskonalenia nauczycieli.

⁷⁵ Powyższe dotyczyło KO w Warszawie (w którym w latach 2002-2003, z pominięciem art. 4 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy, zakupiono w placówkach doskonalenia nauczycieli usługi na kwotę - 741,3 tys. zł i 581,6 tys. zł) oraz KO w Gorzowie Wlkp. (w którym w 2001 r., z naruszeniem cytowanego przepisu, zlecono Fundacji na rzecz Gorzowskiej Szkoły Wyższej realizację zadań w ramach programu „Rok 0” na kwotę 106,6 tys. zł, przy tym dopiero w końcu 2003 r. podjęto działania w celu wyegzekwowania od wykonawcy ostatecznego rozliczenia kosztów tej umowy).

⁷⁶ Przypadki takie stwierdzono w: KO w Gorzowie Wlkp.(w odniesieniu do umowy z Fundacją, o której mowa wyżej), KO w Katowicach (w odniesieniu do umowy zawartej z Regionalnym Ośrodkiem Doskonalenia Nauczycieli WOM w Częstochowie) i w KO w Opolu (w odniesieniu do umów zawartych w latach 2001-2002).

⁷⁷ Na przykład: Śląski Kurator Oświaty w roku szkolnym 2002/2003 jako jeden z priorytetowych kierunków doskonalenia nauczycieli w województwie wskazał „konstruowanie programów wychowawczych i profilaktycznych”, a w roku szkolnym 2003/2004 – ponadto: „tworzenie lokalnych systemów profilaktyki wobec zagrożeń patologią dzieci i młodzieży” oraz „rola nauczyciela i rodziców w procesie wychowawczym i profilaktyce”.

doskonalenia ich kompetencji w obszarze wychowania i profilaktyki był relatywnie niewielki, bowiem w poszczególnych województwach szkoleniami finansowanymi przez kuratorów oświaty objęto od ok. 1% czynnych, pełnozatrudnionych nauczycieli (w woj. małopolskim, gdzie w okresie jak wyżej przeszkolono 517 nauczycieli) do ok. 8% (w woj. opolskim, gdzie przeszkolono 1.021 nauczycieli).

4. Zgodnie z wytycznymi MENiS dokonywano w kuratoriach oświaty podziału środków na dopłaty do czesnego dla studiujących nauczycieli⁷⁸. W latach 2001-2002. skontrolowani kuratorzy oświaty rozdysponowali na takie dopłaty 7.147,4 tys. zł i 3.167,5 tys. zł (odpowiednio), tj. ponad 52% środków wydatkowanych w tym okresie z budżetu MENiS na ww. cel, przyznając je 19,8 tys. i 10,5 tys. osób.

5. Najwyższa Izba Kontroli jako niezadowolający ocenia stan nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty nad działalnością publicznych i niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli.

Stwierdzono przede wszystkim, że mimo upływu czterech lat od wejścia w życie przepisów rozporządzenia w sprawie zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, obligujących kuratorów oświaty m.in. do systematycznego planowania, organizowania i przeprowadzania mierzenia jakości pracy tych placówek oraz do sporządzania, nie rzadziej niż raz na 5 lat, raportu o jakości edukacji w każdej placówce, w 6 kuratoriach (z 7 skontrolowanych) nie odnotowano znaczącego postępu prac w tym zakresie. W 5 kuratoriach – do ostatniego kwartału 2003 r., wskutek m.in. późnego opracowania wojewódzkich standardów i narzędzi mierzenia jakości pracy placówek doskonalenia nauczycieli – w żadnej z nadzorowanych placówek nie przeprowadzono jeszcze mierzenia jakości ich pracy kończącego się sporządzeniem raportu. Na przykład:

- w KO w Lublinie narzędzia i procedury mierzenia jakości pracy placówek doskonalenia nauczycieli zostały zatwierdzone w lutym 2003 r., a kompleksowym mierzeniem jakości pracy, kończącym się sporządzeniem raportu, objęto tylko 1 z 26 aktualnie działających tego typu placówek publicznych i niepublicznych;
- w KO w Opolu (nadzorującym 3 publiczne i 10 niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli) standardy takie zostały opracowane i przesłane placówkom dopiero w końcu października 2003 r.

W równie ograniczonym zakresie sprawowany był nadzór nad kursami kwalifikacyjnymi prowadzonymi w ww. placówkach i nadzór nad realizacją szkoleń zleczanych placówkom w ramach wojewódzkich zadań edukacyjnych.

O mankamentach w funkcjonowaniu tego nadzoru świadczą także ujawnione przez kontrolę NIK przypadki:

- 1) nierealizowania bądź niepełnego realizowania planowych zadań o istotnym znaczeniu dla efektywności sprawowanego nadzoru pedagogicznego – w 4 kuratoriach⁷⁹,

⁷⁸ Zob. przypis nr 33.

⁷⁹ Na przykład: w KO w Łodzi nie dokonano standaryzowania narzędzi mierzenia jakości pracy placówek doskonalenia nauczycieli (planowanego na okres czerwca i lipca 2002 r.); w KO w Lublinie nie zrealizowano (zaplanowanych na wrzesień i październik 2003 r.) badań monitorujących dostosowanie statutów samorządowych i niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli do obowiązujących przepisów prawnych, a w KO w Warszawie – w roku szkolnym 2002/2003 przeprowadzono 23 z 34 zaplanowanych badań w zakresie organizacji i prowadzenia kursów kwalifikacyjnych oraz nie sporządzono raportu zbiorczego z tych badań.

- 2) prowadzenia zajęć na kursach organizowanych w placówce doskonalenia nauczycieli przez pracownika kuratorium sprawującego nadzór pedagogiczny nad tą placówką – w KO w Katowicach (w 2002 r.),
- 3) pozytywnego zaopiniowania przez kuratora oświaty statutu placówki doskonalenia nauczycieli zawierającego postanowienia niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa oświatowego – w KO w Warszawie (w marcu 2001 r.),
- 4) pozytywnego opiniowania likwidacji powiatowych i gminnych placówek doskonalenia nauczycieli po dwóch lub trzech latach ich funkcjonowania, bez wcześniejszego zbadania w trybie sprawowanego nadzoru pedagogicznego zasadności argumentów zgłaszanych przez organy prowadzące – w 2 kuratoriach⁸⁰,
- 5) nieprzestrzegania przepisów i zasad dotyczących wydawania zgody na prowadzenie kursów kwalifikacyjnych – w 2 kuratoriach⁸¹.

Nadmienić należy iż przedstawione wyżej nieprawidłowości w sprawowaniu przez kuratorów oświaty nadzoru pedagogicznego nad placówkami doskonalenia nauczycieli uwarunkowane były – w pewnej mierze – czynnikami obiektywnymi, w tym zwłaszcza: nadmiernym obciążeniem wizytatorów⁸² oraz opóźnieniem w wydaniu przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu znowelizowanego rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad sprawowania tego nadzoru⁸³.

⁸⁰ Dotyczyło to pozytywnego zaopiniowania likwidacji: Powiatowego Centrum Metodycznego w Poddębicach (przez Łódzkiego Kuratora Oświaty) oraz Powiatowego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli w Kraśniku (przez Lubelskiego Kuratora Oświaty); ustalenia kontroli dotyczące ww. placówek przedstawione zostały w pkt 3.2.6.7 informacji.

⁸¹ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w: KO w Łodzi (gdzie w latach 2001-2002 wydano m.in. zgodę na prowadzenie 2 kursów kwalifikacyjnych na podstawie autorskich planów i programów, wykraczając tym samym poza ówczesne kompetencje kuratora oświaty, a dyrektorzy jednej z Delegatur wydali zgodę na prowadzenie 17 kursów kwalifikacyjnych dla nauczycieli, nie posiadając w tym zakresie – wymaganego regulaminem organizacyjnym KO - upoważnienia Łódzkiego Kuratora Oświaty) oraz w KO w Warszawie (gdzie Kurator Oświaty wydał zgodę na przeprowadzenie kursu kwalifikacyjnego dla niepublicznej placówki doskonalenia nauczycieli z mocą wsteczną, tj. po jego zakończeniu).

⁸² Na przykład: w KO w Krakowie sprawowanie nadzoru pedagogicznego nad wszystkimi działającymi na terenie województwa małopolskiego placówkami doskonalenia nauczycieli (w roku szkolnym 2002/2003: 5 publicznych, w tym 1 z 4 oddziałami, i ok. 30 niepublicznych) należało do końca sierpnia 2003 r. do obowiązków jednego wizytatora, a w KO w Warszawie (w roku szkolnym jak wyżej: 15 placówek publicznych i 82 niepubliczne) nadzór ten sprawowało 3 wizytatorów.

⁸³ Na posiedzeniu Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży w dniu 11 lutego 2003 r. (poświęconym omówieniu wyników kontroli pn. „Organizacja i funkcjonowanie nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty i dyrektorów szkół”, przeprowadzonej przez NIK w 2002 r.) przedstawiciele MENiS zapowiadali wydanie nowego rozporządzenia w tej sprawie przed początkiem roku szkolnego 2003/2004, jednak do połowy marca 2004 r. prace legislacyjne nad ww. projektem nie zostały jeszcze zakończone.

3.2.6. W jednostkach samorządu terytorialnego szczebla powiatowego i gminnego prowadzących szkoły i placówki oświatowe

1. W 2002 r. w budżetach 7 j.s.t. (tj. 20% skontrolowanych, łącznie z samorządami województw) nie wyodrębniono środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli⁸⁴, zaś w 8 dalszych j.s.t. (22,8% skontrolowanych) wysokość wyodrębnionych środków była niższa od normy, określonej przepisami art. 70a ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela na poziomie 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. W 2003 r. sytuacja uległa poprawie, bowiem we wszystkich już j.s.t. zostały wyodrębnione środki na ww. cele, z tym że w 9 j.s.t. (25,7% skontrolowanych) w wysokości niższej od normatywnej. Na przykład:

- w budżecie gminy Brzeźnica (woj. lubuskie) w 2002 r. nie wyodrębniono środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, a w 2003 r. wydzielono kwotę 5 tys. zł, stanowiącą jedynie 0,4% planowanych rocznych wydatków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, przy czym i te środki zostały ostatecznie przeznaczone na sfinansowanie wynagrodzeń nauczycielskich;
- w budżecie powiatu wielickiego (woj. małopolskie) na 2003 r. środki na ww. cel w kwocie 28,5 tys. zł, odpowiadającej 0,86% planowanych rocznych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, zostały wyodrębnione dopiero w wyniku zaleceń Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie (zawartych w uchwale z dnia 16 grudnia 2002 r., opiniującej projekt tego budżetu).

W ocenie NIK do głównych przyczyn przedstawionych wyżej nieprawidłowości zaliczyć należy zbyt późne wydanie przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu rozporządzenia w sprawie wspierania doskonalenia zawodowego nauczycieli⁸⁵, a także trudności finansowe niektórych jednostek samorządowych.

2. W 31 j.s.t. (88,6% skontrolowanych) w dysponowaniu i gospodarowaniu środkami wyodrębnionymi w trybie art. 70a ust.1 ustawy – Karta Nauczyciela stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości, polegające w szczególności na:

- 1) niepełnym rozpoznaniu przez organ prowadzący potrzeb w zakresie uzupełniania i podnoszenia kwalifikacji nauczycielskich, co powodowane było m.in. niewykonaniem lub niewłaściwym wykonaniem przez dyrektorów niektórych szkół i placówek obowiązku opracowania wieloletniego planu doskonalenia zawodowego nauczycieli, określonego przepisem § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspierania doskonalenia zawodowego nauczycieli (a w konsekwencji – brakiem zasadnych wniosków o dofinansowanie form doskonalenia), bądź ograniczeniem przez organ prowadzący zakresu potrzeb zgłaszanych we wnioskach (m.in. tylko do kwestii związanych z dopłatami do czesnego);

⁸⁴ Dotyczyło to: gminy Brzeźnica i powiatu wielickiego (opisanych niżej); gminy Somianka (woj. mazowieckie), gminy Nowogród Bobrzański (woj. lubuskie) i powiatu krośnieńskiego (woj. lubuskie), z których budżetów w 2002 r. nie ponoszono żadnych wydatków na realizację zadań związanych z doształcaniem i doskonaleniem nauczycieli; powiatu brzeskiego (woj. opolskie) i Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, w których – według ustaleń kontroli – w 2002 r. wydatkowano 19,8 tys. zł i 88,8 tys. zł (odpowiednio), głównie na organizację doradztwa metodycznego.

⁸⁵ Rozporządzenie to opublikowane zostało w Dz. U. Nr 46 z dnia 30 kwietnia 2002 r. i weszło w życie z dniem 15 maja 2002 r., a więc w toku zaawansowanego już wykonywania budżetu, co – jak wskazywano w wyjaśnieniach – utrudniało, a niekiedy wręcz uniemożliwiało, wypełnienie wymogów wynikających z przepisu art. 70a ust.1 ustawy – Karta Nauczyciela.

- nieprawidłowości takie – aczkolwiek o różnej skali – miały miejsce w 14 j.s.t. (40% skontrolowanych)⁸⁶,
- 2) nieopracowywaniu przez organ prowadzący rocznych planów dofinansowywania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, co naruszało przepisy § 6 ust. 2 i § 8 ww. rozporządzenia; brak takich planów w odniesieniu do 2002 r. stwierdzono w 8 j.s.t. (28,6% skontrolowanych, po wyłączeniu j.s.t., w których nie wydzielono środków na te cele), a w odniesieniu do 2003 r. – w 10 j.s.t. (28,6% skontrolowanych)⁸⁷,
 - 3) przyjmowaniu wadliwych kryteriów podziału wyodrębnionych środków pomiędzy podległe szkoły i placówki oświatowe (m.in. przyznawanie każdej szkole i placówce kwot w wysokości 1% planowanych rocznych środków na wynagrodzenia osobowe zatrudnionych w nich nauczycieli albo według wyliczonej odgórnie stawki przypadającej na jeden etat nauczycielski czy jeden oddział, bez analizowania faktycznych potrzeb wynikających z wniosków składanych przez dyrektorów poszczególnych szkół i placówek), co stwierdzono w 11 j.s.t. (31,4% skontrolowanych)⁸⁸,
 - 4) niewypełnianiu dyspozycji § 7 rozporządzenia, obligującej organ prowadzący do corocznego ustalania, w porozumieniu z dyrektorami szkół i placówek, maksymalnych kwot dofinansowania opłat za kształcenie (pobieranych przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli) oraz specjalności i form kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane; powyższe braki odnotowano w 15 j.s.t. (42,8% skontrolowanych)⁸⁹,
 - 5) nieczekiwaniu od dyrektorów szkół i placówek obowiązku terminowego przedkładania sprawozdań ze sposobu wykorzystania środków przyznanych na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w 2002 r., wynikającego z przepisu § 6 ust. 3 powołanego rozporządzenia, bądź bezkrytycznym przyjmowaniu ogólnikowych i niepełnych sprawozdań, co stwierdzono w 9 j.s.t. (32,1% skontrolowanych, w których w ww. roku dokonano rozdysponowania środków na realizację tych zadań)⁹⁰,
 - 6) wydatkowaniu środków niezgodnie z kierunkami określonymi w § 2 rozporządzenia w sprawie wspierania doskonalenia zawodowego nauczycieli lub zasadami przyjętymi w uchwałach organów stanowiących jednostek samorządowych; przypadki takie ujawniono w 2 j.s.t. (5,7% skontrolowanych)⁹¹.

⁸⁶ Np. w: m. Lublin, powiecie głubczyckim (woj. opolskie), m. Świdnik (woj. lubelskie) i Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego.

⁸⁷ W obu tych latach np. w: gminie Trzebinia (woj. małopolskie), m. Czeladź (woj. śląskie), powiecie świebodzińskim (woj. lubuskie) i Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego.

⁸⁸ W tym np. w: gminie Rawa Mazowiecka (woj. łódzkie), gminie Nowogród Bobrzański (woj. lubuskie), powiecie wielickim (woj. małopolskie) i powiecie kraśnickim (woj. lubelskie).

⁸⁹ Na przykład w: gminie Ujazd i powiecie głubczyckim (woj. opolskie) oraz w gminie Rawa Mazowiecka i powiecie poddębickim (woj. łódzkie).

⁹⁰ Na przykład w powiatach: krakowskim, lubelskim i wodzisławskim (woj. śląskie).

⁹¹ Dwa incydentalne przypadki w gminie Świdnik (woj. lubelskie) oraz – w szerszym zakresie – w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego, gdzie wielkość niewłaściwie wydatkowanych środków oszacowana została na kwotę ponad 49 tys. zł (z tytułu m.in. finansowania z tych środków – wbrew przepisowi art. 70a ust. 2 ustawy – Karta Nauczyciela - działalności wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli oraz refundowania dopłat do

Podkreślić należy, iż – wskutek m.in. niepełnego rozpoznania potrzeb lub przyjęcia wadliwych kryteriów podziału – w 20 j.s.t. (tj. 71,4% skontrolowanych, po wyłączeniu j.s.t., w których nie wydzielono środków) wyodrębnione w 2002 r. środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli nie w pełni zostały wykorzystane⁹². Na przykład:

- w m. Częstochowa, gdzie przyjęto zasadę przydziału środków proporcjonalnie do liczby oddziałów w szkole lub placówce (licząc 400 zł na oddział), wykorzystano 215,8 tys. zł, tj. 78,9% z wyodrębnionej kwoty 274 tys. zł, która stanowiła 0,35% planowanych rocznych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli;
- szkoły i placówki podległe Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Małopolskiego wykorzystywały w 77,4% kwotę 151,7 tys. zł wyodrębnioną w 2002 r. w budżecie tego województwa na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, mimo iż wielkość tych środków była o 45% niższa od potrzeb zgłoszonych przez dyrektorów we wnioskach.

3. Kontrola wieloletnich planów doskonalenia zawodowego nauczycieli i wniosków o dofinansowanie (sporządzanych przez dyrektorów szkół i placówek i będących w posiadaniu skontrolowanych j.s.t.) wykazała, że w dokumentach tych nie zawsze uwzględniana była potrzeba doskonalenia nauczycieli w zakresie wychowania i profilaktyki. Przypadki braku odniesienia do ww. problematyki stwierdzono w wieloletnich planach doskonalenia nauczycieli szkół i placówek podległych 15 z 24 objętych kontrolą j.s.t. szczebla powiatowego i gminnego, które dysponowały takimi planami⁹³.

W następstwie powyższego, a także ze względu na ograniczoną - w relacji do potrzeb – wielkość środków wyodrębnionych w trybie art. 70 a ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela, w 9 spośród 28 skontrolowanych j.s.t. szczebla powiatowego i gminnego w latach 2002-2003 ze środków tych nie dofinansowywano żadnych form kształcenia i doskonalenia nauczycieli w zakresie wychowania i profilaktyki. W pozostałych gminach i powiatach dofinansowywano głównie krótkie formy doskonalenia, w tym szkolenia rad pedagogicznych. W rezultacie, zasięg i zakres tego oddziaływania był ograniczony, zwłaszcza w tych j.s.t. szczebla powiatowego i gminnego, które nie utworzyły własnych placówek doskonalenia zawodowego nauczycieli. Na przykład:

- w gminie Trzebinia (woj. małopolskie) dofinansowaniem doskonalenie w obszarze wychowania i profilaktyki w latach 2002-2003 (do października) objęto 11 nauczycieli, tj. niespełna 2,5% ogółu nauczycieli zatrudnionych w podległych szkołach i placówkach.

4. Według danych w sprawozdawczości finansowej wydatki skontrolowanych j.s.t. na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w 2002 r. wyniosły 5.702,5 tys.

czesnego w kwotach wyższych niż maksymalna kwota dofinansowania określona przez Zarząd tego województwa).

⁹² Poza opisanymi niżej przykładami nie w pełni wykorzystano w 2002 r. wyodrębnione środki m.in. w: gminie Michałowice (woj. mazowieckie) – w 87%, m. Opole – w 81%, m. Lublin – w 92,5%, gminie Rawa Mazowiecka (woj. łódzkie) – w 91%, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego – w 82,4% i Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego – w 89,9%.

⁹³ Na przykład: w powiecie będzińskim (woj. śląskie), gdzie wieloletnie plany doskonalenia zawodowego nauczycieli opracowali i złożyli do Starostwa Powiatowego dyrektorzy 11 z 17 oświatowych jednostek organizacyjnych, w żadnym z planów nie przewidziano potrzeb w zakresie uzupełniania i podnoszenia kwalifikacji pedagogicznych i kompetencji wychowawczych nauczycieli, zaś w powiecie kraśnickim (woj. lubelskie) doskonalenia w ww. zakresie nie uwzględniono w wieloletnich planach 7 z 11 podległych szkół i placówek.

zł⁹⁴ i były o 5.062,0 tys. zł (790,3%) wyższe od wydatków poniesionych na realizację tych zadań w 2001 r.; w 2003 r. planowano wzrost wydatków do kwoty 9.238,7 tys. zł, tj. o 62,0% wyższej od wykonania roku poprzedniego.

Jednak w przypadku 18 j.s.t. (tj. 51,4% skontrolowanych) stwierdzono, że dane o wielkości ww. wydatków nie były wykazywane w odpowiednich rozdziałach klasyfikacji budżetowej⁹⁵. Na przykład:

- wydatki miasta Częstochowa (woj. śląskie) na doksztalcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w 2002 r. w kwocie 215,8 tys. zł zostały sklasyfikowane w rozdziałach 80195 i 85495 pn. „Pozostała działalność”, zaś wydatki związane z finansowaniem działalności samorządowej placówki doskonalenia nauczycieli, w wysokości 662,4 tys. zł w 2001 r. oraz 579,6 tys. zł w 2002 r. – w rozdziale 80142 pn. „Ośrodki szkolenia, doksztalcania i doskonalenia kadr”;
- wydatki miasta Czeladź (woj. śląskie) na doksztalcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli, w tym głównie na organizację doradztwa metodycznego, zrealizowane w 2002 r. (68,6 tys. zł) oraz planowane na 2003 r. (65,1 tys. zł) sklasyfikowano w rozdziałach: 80101 pn. „Szkoły podstawowe”, 80110 pn. „Gimnazja”, 85401 pn. „Świetlice szkolne” i 85404 pn. „Przedszkola”.

W tym stanie rzeczy faktyczna wielkość wydatków poniesionych w latach 2001 i 2002 z budżetów skontrolowanych j.s.t. na doksztalcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli była wyższa – od wykazywanych w sprawozdawczości – o co najmniej 893,4 tys. zł i 2.416,4 tys. zł, tj. o 139,5% i 42,4% (odpowiednio), a wydatków planowanych na 2003 r. wyższa o 1.176,7 tys. zł, tj. 12,7%, co obrazuje tabela nr 11.

Tabela nr 11 – Wydatki budżetowe j.s.t. na doksztalcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w latach 2001-2003 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2001 r. – wyk.		2002 r. – wyk.		2003 r. – plan	
	rozd. 80146	inne rozdziały	rozd. 80146	inne rozdziały	rozd. 80146 i 85446	inne rozdziały
1. Województwa samorządowe	0	0	840,8	88,8	1.248,6	0
2. Powiaty	640,5	144,8	1.046,4	307,6	1.383,5	240,4
3. Miasta na prawach powiatu	0	696,3	3.640,0	1.848,6	6.252,5	798,4
4. Gminy	0	52,3	175,3	171,4	354,1	137,9
Razem skonstr. j.s.t.	640,5	893,4	5.702,5	2.416,4	9.238,7	1.176,7

Źródło: wyniki kontroli.

W świetle ustaleń kontroli do głównych przyczyn powyższej nieprawidłowości zaliczyć należy nieprecyzyjność przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie klasyfikacji budżetowej⁹⁶, a także brak jednoznacznego stanowiska w tych

⁹⁴ Wydatki wykazane w sprawozdaniach Rb-28S w dziale 801- rozdział 80146 „Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli” oraz w dziale 854 – rozdział 85446 „Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli”, w przypadku województw samorządowych po wyłączeniu wydatków na finansowanie placówek doskonalenia nauczycieli.

⁹⁵ Poza opisanymi przypadkami nieprawidłowości takie ujawniono m.in. w: Urzędzie Miasta w Trzebini (woj. małopolskie), Urzędzie Miasta Opole, Urzędzie Miasta Radom, UG w Michałowicach (woj. mazowieckie), Starostwie Powiatowym w Wodzisławiu Śląskim (woj. śląskie), Starostwie Powiatowym w Opocznie (woj. łódzkie).

⁹⁶ W dziale 801 rozdział 80146 „Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli” został wprowadzony do klasyfikacji budżetowej rozporządzeniem nowelizującym Ministra Finansów z dnia 9 maja 2001 r. (Dz. U. Nr 47, poz. 501), wcześniej – w brzmieniu „Placówki doksztalcania i doskonalenia

kwestiach organów sprawujących nadzór nad gospodarką finansową jednostek samorządowych⁹⁷.

5. Środki, wyodrębniane w budżetach j.s.t. w latach 2002-2003 w trybie art. 70a ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela, kierowane były przede wszystkim na organizację doradztwa metodycznego dla nauczycieli oraz na działalność, koordynujących lub realizujących to doradztwo, lokalnych placówek doskonalenia nauczycieli, zwłaszcza w powiatach (zob. tabela nr 12).

Tabela nr 12 – Udział wydatków na organizację doradztwa metodycznego dla nauczycieli i działalność placówek doskonalenia nauczycieli w wydatkach poniesionych z budżetów j.s.t. na dokształcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w 2002 r. i planowanych w budżetach na 2003 r.

Wyszczególnienie	2002 r. (wyk.)			2003 r. (plan)		
	Ogółem wydatki na dok. i dosk. naucz. (w tys. zł)	w tym na org. dor. i plac. dosk.	%	Ogółem wydatki na dok. i dosk. naucz. (w tys. zł)	w tym na org. dor. i plac. dosk.	%
Województwa samorządowe	929,6	144,5	15,5	1.248,6	170,6	13,7
Powiaty	1.354,0	1.083,8	80,0	1.623,9	1.070,0	65,9
Miasta na prawach powiaty	5.488,6	3.130,2	57,0	7.050,8	2.816,5	39,9
Gminy	346,7	131,1	37,8	492,0	179,4	36,5
Razem skonstr. j.s.t.	8.118,9	4.489,6	55,3	10.415,3	4.236,5	40,7

Źródło: wyniki kontroli.

W badanym okresie nauczyciele doradcy metodyczni zostali powołani w 24 j.s.t. (tj. 68,6% skontrolowanych)⁹⁸, a w 11 z tych j.s.t (tj. 39,3% skontrolowanych) utworzono – w celu m.in. koordynowania pracy doradców – lokalne samorządowe placówki doskonalenia nauczycieli⁹⁹. Wielkość kierowanych na ww. cele środków była uzależniona od stanu liczbowego nauczycieli doradców metodycznych¹⁰⁰, a także od przyjętych w poszczególnych j.s.t. rozwiązań organizacyjnych. Na przykład:

nauczycieli”; w dziale 854 rozdział 85446 „Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli” został dodany rozporządzeniem nowelizującym Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 93, poz. 836).

⁹⁷ Na przykład zastępca skarbnika m. Częstochowa wyjaśnił, że: *wydatki dotyczące dokształcania i doskonalenia zawodowego w roku 2002 zostały wprowadzone uchwałą Rady Miasta (...) z 18 kwietnia 2002 r. (...) w rozdziale 80195 – Pozostała działalność. Uchwałą (...) z 30 września 2002 r. (...) zgodnie z wnioskiem Wydziału Edukacji dokonano przemieszczenia planu z rozdz. 80195 na dwa rozdziały 80146 i 85446. Z uwagi na fakt, że rozdziały te nie przyjmował program RIO w zakresie sprawozdawczości budżetu j.s.t. w formie elektronicznej, uchwałą (...) Zarządu Miasta Częstochowy dokonano przesunięcia planu z rozdz. 80146 na rozdz. 80195 i z rozdz. 85446 na 85495. Z informacji uzyskanej z RIO wynikało, że Ministerstwo Finansów zaleciło stosowanie tego rozdziału dopiero od 2003 roku.*

⁹⁸ W 5 z 7 skontrolowanych samorządów wojewódzkich, w 10 z 13 powiatów (ziemskich), we wszystkich 5 miastach na prawach powiatu oraz w 5 z 10 pozostałych gmin.

⁹⁹ W 7 z 13 skontrolowanych powiatów (ziemskich) oraz w 4 z 5 miast na prawach powiatu.

¹⁰⁰ Liczba nauczycieli doradców metodycznych w poszczególnych j.s.t. była zmienna i zróżnicowana: w roku szkolnym 2003/2004 od 1-2 (m.in. gmina Ujazd – woj. opolskie, Urząd Marszałkowski

- w 2002 r. udział wydatków na organizację doradztwa metodycznego i finansowanie placówek doskonalenia nauczycieli w łącznych wydatkach na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli kształtował się w grupie gmin i miast na prawach powiatu na poziomie od ok. 24 % (gmina Ujazd – woj. opolskie, m. Lublin) do ok. 90% (gmina Czeladź – woj. śląskie), a w grupie powiatów – od ok. 70% (powiat kraśnicki – woj. lubelskie) do ok. 100% (powiat brzeski – woj. opolskie, gdzie w 2002 r. sfinansowano jedynie koszty doradztwa metodycznego; powiat poddębicki – woj. łódzkie, gdzie zadania te były realizowane przez Powiatowe Centrum Metodyczne).

6. W ocenie NIK w sposób godny upowszechnienia rozwiązano kwestie doradztwa metodycznego dla nauczycieli we wszystkich tych j.s.t. szczebla powiatowego i gminnego, w których zawarto porozumienia w tej sprawie z innymi jednostkami samorządowymi, albo wypracowano własne rozwiązania nie mające charakteru zinstytucjonalizowanego. Na przykład:

- w gminie Michałowice (woj. mazowieckie) powołano – wspólnie z 4 sąsiednimi gminami – międzygminny zespół nauczycieli doradców metodycznych, stąd w latach szkolnych 2001/2002 i 2002/2003 zadania doradców metodycznych na terenie ww. gmin wykonywało 15 nauczycieli, a w roku szkolnym 13 nauczycieli (w tym z gminy Michałowice 3 i 2 – odpowiednio);
- w mieście Lublin, gdzie została przyjęta i konsekwentnie była wdrażana strategia samorządowego systemu doradztwa (ukierunkowana m.in. na zapewnienie doradztwa programowo-metodycznego nauczycielom wszystkich typów szkół i placówek), w latach 2001-2003 działalność doradczą na rzecz nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez m. Lublin oraz gminę Garbów realizowało ok. 50 doradców metodycznych (z których jeden pełnił funkcję koordynatora), wyłonionych w drodze konkursu i zgrupowanych w 7 zespołach, w zależności od poziomu kształcenia;
- Starostwo Powiatowe w Radomiu utworzyło placówkę doskonalenia nauczycieli w porozumieniu z 6 innymi powiatami (tj.: białobrzeskim, kozienickim, lipskim, przysuskim, szydlowieckim i zwoleńskim), z których każdy przekazywał na finansowanie jej działalności środki w wysokości kwoty wynikającej z zatwierzonego wspólnie preliminarza wydatków, proporcjonalnie do liczby nauczycieli zatrudnionych w podległych szkołach i placówkach oświatowych; w 2002 r. wydatki te wyniosły 106,5 tys. zł, w tym 38,1 tys. zł (35,6%) stanowił udział powiatu radomskiego, a na 2003 r. zaplanowano 106,3 tys. zł, w tym 32,4 tys. zł (30,5%) z budżetu powiatu radomskiego; porozumieniu z gminami, które zobowiązały się do współfinansowania jego działalności (według stawki miesięcznej w kwocie od 18 do 20 zł na jednego nauczyciela, przy założeniu, że jeden doradca metodyczny przypada na około 100 nauczycieli).

7. Oceniając pozytywnie inicjatywy zmierzające do rozwoju lokalnych (powiatowych i gminnych) sieci placówek doskonalenia nauczycieli, NIK zwraca jednocześnie uwagę, iż w części j.s.t. utworzenie takich placówek nie zostało należycie przygotowane pod względem finansowym i organizacyjnym, co w konsekwencji powodowało lub może spowodować ich likwidację po krótkim okresie funkcjonowania¹⁰¹. Na przykład:

- w powiecie Poddębice (woj. łódzkie) utworzono we wrześniu 2001 r. Powiatowe Centrum Metodyczne (mimo odmowy ze strony gmin na propozycję współfinansowania tego przedsięwzięcia), które zostało zlikwidowane z dniem 30 kwietnia 2003 r., z powodu niedostatku w budżecie powiatu środków na jego działalność; w latach 2001-2003 na utrzymanie ww. placówki

Województwa Opolskiego) do ok. 50 (m. Łódź, m. Lublin). W niektórych j.s.t. w badanym okresie w sposób widoczny zwiększono zakres doradztwa metodycznego dla nauczycieli (np. w m. Opole i w m. Radom liczba nauczycieli doradców w latach 2001-2003 wzrosła z 19 do 29 i 30), a w innych odnotowano znaczne ograniczenie tej działalności (np. w powiecie będzińskim liczba doradców metodycznych w latach jak wyżej zmniejszyła się z 8 do 4, a w powiecie krakowskim – z 10 do 3).

¹⁰¹ Poza opisanym niżej przykładem podobna sytuacja miała miejsce w powiecie kraśnickim (woj. lubelskie), gdzie placówkę doskonalenia nauczycieli, która rozpoczęła działalność we wrześniu 2001 r., zamierzano zlikwidować z dniem 1 kwietnia 2004 r., uzasadniając to nierealizowaniem przez ww. placówkę w sposób zadowalający zadań statutowych.

wydatkowano 117,1 tys. zł, stwierdzono przy tym, że organizacja placówki oraz stan zatrudnienia pracowników dalece odbiegały od założeń (m.in. nie utworzono żadnej z 8 planowanych pracowni, zatrudniając – w niepełnym wymiarze czasu pracy, łącznie z dyrektorem – tylko dwu pracowników pedagogicznych), a zadania statutowe były realizowane w znikomym zakresie (na rok szkolny 2001/2002 nie opracowano nawet planu pracy, w całym okresie funkcjonowania zorganizowano zaledwie 8 form doskonalenia dla 223 nauczycieli i 9 konkursów dla 225 uczniów).

8. W 9 j.s.t. realizujących zadania z zakresu doradztwa metodycznego dla nauczycieli (tj. 37,5% skontrolowanych jednostek samorządowych z tej grupy) stwierdzono nieprawidłowości, polegające w szczególności na:

- 1) niedostosowaniu statutów placówek doskonalenia nauczycieli prowadzonych przez powiaty i gminy do wymagań określonych w rozporządzeniu z 2003 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli – w 3 j.s.t. (tj. w odniesieniu do 30% działających placówek)¹⁰²,
- 2) nieprzestrzeganiu obowiązujących zasad powierzania nauczycielom zadań doradców metodycznych (m.in. powierzanie i określanie tych zadań przez dyrektorów lokalnych placówek doskonalenia nauczycieli nie posiadających uprawnień w tym zakresie) oraz zasad ich zatrudniania (w tym zatrudnianie doradców metodycznych na umowę zlecenie) – w 4 j.s.t. (tj. 16,7%)¹⁰³,
- 3) braku nadzoru nad pracą doradców metodycznych (wskutek m.in. nie korzystania z uprawnień do zatwierdzania harmonogramów ich pracy) – w 3 j.s.t. (tj. 12,5%)¹⁰⁴.

9. W 3 województwach (z 7 skontrolowanych)¹⁰⁵ podjęto koordynowane w skali wojewódzkiej próby utworzenia systemów doskonalenia zawodowego nauczycieli. Na przykład:

- Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego już w 2000 r. zapoczątkował działania zmierzające do powołania doradców metodycznych przez j.s.t. szczebla powiatowego i gminnego oraz utworzenia – na bazie filii Wojewódzkiej Biblioteki Pedagogicznej – punktów konsultacyjno-doradczych, które w perspektywie miały być przekształcone w powiatowe placówki doskonalenia nauczycieli; wobec ograniczonych efektów ww. inicjatywy (punkty konsultacyjno-doradcze utworzone zostały w 3 powiatach), Urząd Marszałkowski w kwietniu i maju 2003 r. ponownie wystąpił do gmin i powiatów w sprawie utworzenia regionalnego systemu doradztwa metodycznego

¹⁰² Dotyczyło to placówek prowadzonych przez: m. Łódź, m. Radom i powiat wodzisławski (woj. śląskie).

¹⁰³ Pierwsze z ww. nieprawidłowości, naruszające przepisy § 14 ust. 3 rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli, a następnie przepisy § 20 ust. 5 rozporządzenia z 2003 r. w tej samej sprawie, stwierdzono w m. Radom oraz w powiatach: radomskim i wodzisławskim, drugie, stanowiące naruszenia przepisu § 14 ust. 4 oraz § 20 ust. 6 powołanych rozporządzeń - w powiecie kraśnickim, gdzie doradcy metodyczni byli zatrudniani w samorządowej placówce doskonalenia nauczycieli początkowo tylko na umowy zlecenia, a następnie na czas określony, przy tym w okresie od 1 stycznia do 9 lutego 2003 r. oraz od 1 lipca do 31 sierpnia 2003 r. w ogóle nie zawarto z nimi umów o pracę.

¹⁰⁴ Powyższe stwierdzono w gminach Trzebinia (woj. małopolskie) i Czeladź (woj. śląskie) oraz w powiecie będzińskim (woj. śląskie). Zaznaczyć należy, iż nie dotyczyło to nadzoru pedagogicznego nad pracą doradców metodycznych, który - zgodnie z obowiązującymi przepisami (§ 14 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli oraz § 20 ust. 11-12 rozporządzenia z 2003 r. w tej samej sprawie) - sprawują dyrektorzy odpowiedniej placówki doskonalenia nauczycieli, tj. gminnej i powiatowej (jeśli zostały utworzone) albo wojewódzkiej.

¹⁰⁵ Poza opisanym niżej przykładem działania w tym zakresie zainicjowane zostały w 2003 r. w województwach: lubelskim i lubuskim.

dla nauczycieli, jednak wstępne zainteresowanie tym projektem zgłosiło tylko 6 z 12 powiatów i 16 z 71 gmin województwa opolskiego.

W ocenie NIK, pomimo stworzenia podstaw prawnych do rozwoju lokalnych systemów kształcenia ustawicznego nauczycieli, pojedyncze j.s.t. (z wyjątkiem dużych miast) nie są w stanie samodzielnie finansować kosztów takich przedsięwzięć, co skutkuje nierównomiernością organizacji doradztwa metodycznego zarówno w układzie terytorialnym, jak i pod względem specjalności przedmiotowej¹⁰⁶.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Cele, tematyka i metodyka kontroli zostały określone na podstawie analizy informacji dotyczących zagadnień związanych z tematem kontroli, a głównymi źródłami tych informacji były: stan prawny w zakresie kontrolowanej działalności (z uwzględnieniem zmian), dokumenty MENiS, dokumenty z posiedzeń Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, wyniki wcześniejszych kontroli NIK nawiązujące do problematyki doksztalcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli¹⁰⁷ oraz publikacje prasowe.

Kontrola poprzedzona została kontrolą doraźną o tej samej problematyce (w części dotyczącej j.s.t.) przeprowadzoną w lutym 2003 r. w Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Maz. (woj. mazowieckie).

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W MENiS badano realizację zadań dotyczących prowadzenia publicznych placówek doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym, w tym finansowania i nadzorowania ich działalności, a także:

- 1) przebieg i rezultaty prac nad projektami usprawnienia systemu i poprawy jakości kształcenia ustawicznego nauczycieli,
- 2) inicjowanie i koordynowanie - w skali kraju - działań w zakresie doksztalcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz współdziałanie w tych sprawach z wojewodami (kuratorami oświaty) i jednostkami samorządu terytorialnego.

Tematyka kontroli w w j.s.t. wszystkich szczebli (organach prowadzących szkoły i placówki oświatowe) obejmowała:

¹⁰⁶ Na przykład: w liczbie 173 doradców metodycznych, współpracujących (w listopadzie 2003 r.) z WOM w Warszawie, było 119 (tj. 68,9% ogółu) doradców z m.st. Warszawy i tylko 54 z terenu innych gmin i powiatów objętych zasięgiem oddziaływania ww. placówki, przy czym w 3 (z 10) powiatach i 46 (z 65) gminach nie zapewniano nauczycielom wsparcia w postaci doradztwa metodycznego. Zob. także załącznik nr 9 do informacji.

¹⁰⁷ W tym wyniki: poprzedniej kontroli organizacji i finansowania doskonalenia i doksztalcania zawodowego nauczycieli (przeprowadzonej w końcu 1998 r.), kontroli organizacji i finansowania zleczanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej przedsięwzięć edukacyjnych w ramach systemu przyznawania grantów (przeprowadzonej w 2001 r.), kontroli organizacji i funkcjonowania nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty i dyrektorów szkół (przeprowadzonej w 2002 r.).

- 1) rozpoznawanie potrzeb w zakresie doskonalenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli podległych szkół i placówek,
- 2) planowanie i realizację wydatków budżetowych na ww. zadania oraz kierunki gospodarowania tymi środkami (w aspekcie m.in. tworzenia lokalnych i regionalnych systemów doskonalenia nauczycieli, w tym doradztwa metodycznego),

Tematyka kontroli w urzędach marszałkowskich obejmowała ponadto:

- 1) realizację zadań związanych z prowadzeniem publicznych, wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli, w tym koordynowanie i finansowanie ich działalności oraz nadzorowanie tej działalności w zakresie spraw finansowych i administracyjnych,
- 2) współdziałanie z kuratorem oświaty w sprawach związanych z organizacją i finansowaniem doskonalenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli w województwie.

Tematyka kontroli w centralnych i wojewódzkich placówkach doskonalenia nauczycieli obejmowała:

- 1) organizację i finansowanie działalności placówek w latach 2001-2003 (w tym stan zatrudnienia i kwalifikacji kadry pedagogicznej oraz stan bazy lokalowej i wyposażenia),
- 2) planowanie i realizację zadań statutowych, w tym zwłaszcza tzw. zadań obowiązkowych,
- 3) nadzór pedagogiczny sprawowany przez dyrektorów placówek, w tym nad pracą nauczycieli doradców metodycznych.

Tematyka kontroli w kuratoriach oświaty obejmowała:

- 1) badanie potrzeb w zakresie doskonalenia nauczycieli, a także inicjowanie i koordynowanie tej działalności,
- 2) podejmowane działania wspomagające materialnie i organizacyjnie doskonalenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w województwie,
- 3) współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania i rozwoju sieci publicznych placówek doskonalenia nauczycieli,
- 4) sprawowanie nadzoru pedagogicznego nad publicznymi i niepublicznymi placówkami działającymi na terenie danego województwa.

W związku z przeprowadzoną kontrolą zasięgnięto informacji w trybie art. 29 placówkach podległych skontrolowanym jednostkom samorządu terytorialnego. Informacje te dotyczyły spraw związanych z organizacją i finansowaniem doskonalenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli w tych j.s.t., w których stwierdzono braki w dokumentacji (w zakresie m.in.: wieloletnich planów doskonalenia zawodowego nauczycieli opracowanych przez dyrektorów podległych szkół i placówek, wniosków o dofinansowanie tego doskonalenia, sprawozdań z wykorzystania przyznanych środków).

Żaden z kierowników skontrolowanych jednostek nie skorzystał z przysługującego im prawa zgłoszenia zastrzeżeń do ustaleń opisanych w protokołach kontroli – protokoły te zostały podpisane bez zastrzeżeń. W 4 z 59

jednostek objętych kontrolą zorganizowano narady pokontrolne, podczas których omówione zostały nieprawidłowości i wnioski wynikające z ustaleń kontroli.

Wyniki kontroli zostały przedstawione w 59 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników jednostek skontrolowanych. Żaden z adresatów nie zgłosił zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w KO w Warszawie NIK skierowała zawiadomienie o naruszeniu (przez Mazowieckiego Kuratora Oświaty) dyscypliny finansów publicznych przez popełnienie czynu polegającego na naruszeniu zasady, formy i trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego, ustalonych ustawą o zamówieniach publicznych.

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu wnioskowano m.in. o:

- 1) doprowadzenie do zgodności z obowiązującymi przepisami statutów podległych centralnych placówek doskonalenia nauczycieli,
- 2) opracowanie zasad oraz zapewnienie nadzoru pedagogicznego nad ww. placówkami z uwzględnieniem zadań w zakresie mierzenia jakości ich pracy, zgodnie z obowiązującymi przepisami normującymi szczegółowe zasady sprawowania tego nadzoru,
- 3) wyodrębnianie w budżecie MENiS środków na doskonalenie nauczycieli podległych placówek, zgodnie z art.70a ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Edukacji Narodowej i Sportu poinformowała NIK, że:

- 1) opracowane zostały projekty nowych statutów centralnych placówek doskonalenia nauczycieli uwzględniające wymagania określone w rozporządzeniu MENiS z dnia 23 kwietnia 2003 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli,
- 2) zaplanowano przeprowadzenie w 2004 r. mierzenia jakości pracy w centralnych placówkach doskonalenia nauczycieli prowadzonych przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu,
- 3) wyodrębniono w budżecie MENiS, zgodnie z art. 70a ust.1 ustawy – Karta Nauczyciela, środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których Minister Edukacji Narodowej i Sportu jest organem prowadzącym,
- 4) podjęto działania zmierzające do systematycznego monitorowania i nadzorowania realizacji zadań przyjętych w planach pracy centralnych placówek doskonalenia nauczycieli.

W wystąpieniach pokontrolnych do j.s.t. wnioskowano m.in. o:

- 1) rzetelne rozpoznawanie potrzeb w zakresie doskonalenia nauczycieli poprzez gromadzenie i analizowanie zarówno wieloletnich planów doskonalenia nauczycieli, jak i rocznych wniosków o dofinansowanie tego doskonalenia, sporządzanych przez dyrektorów podległych szkół i placówek oświatowych,

- 2) wyodrębnianie w budżetach samorządowych środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w wysokości odpowiadającej normie określonej w art. 70a ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela,
- 3) gospodarowanie ww. środkami w sposób zgodny z przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r., w szczególności zaś: opracowywanie na każdy rok budżetowy planów dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli (biorąc pod uwagę wnioski dyrektorów szkół i placówek, przygotowane z uwzględnieniem wieloletnich planów doskonalenia nauczycieli), ustalanie corocznie – w porozumieniu z dyrektorami podległych szkół i placówek – maksymalnych kwot dofinansowania opłat pobieranych od kształcących się nauczycieli przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i form kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane, a także egzekwowanie terminowego składania przez szkoły i placówki sprawozdań z wykorzystania środków przyznanych na dofinansowanie doskonalenia nauczycieli – w formie umożliwiającej stwierdzenie czy przekazane na ten cel środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

W wystąpieniach pokontrolnych do j.s.t. prowadzących placówki doskonalenia nauczycieli również o:

- 1) dostosowanie statutów tych placówek do obowiązujących przepisów,
- 2) ujednoczenie zasad opracowywania przez placówki doskonalenia nauczycieli podległe samorządom wojewódzkim planów pracy i sprawozdań z ich wykonania oraz dokonywanie okresowych analiz realizowania przez te placówki zadań obowiązkowych,
- 3) zapewnienie zwiększenia nadzoru nad działalnością organizacyjną i finansową placówek.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne j.s.t. poinformowały NIK, że:

- 1) podjęto prace związane z usprawnieniem procesu rozpoznawania potrzeb w zakresie doskonalenia nauczycieli prowadzonych szkół i placówek m.in. poprzez sukcesywne gromadzenie i pogłębione analizowanie zarówno opracowywanych przez dyrektorów szkół i placówek wieloletnich planów doskonalenia nauczycieli, rocznych wniosków o dofinansowanie doskonalenia, jak i sprawozdań dotyczących wykorzystania przyznanych na ten cel środków,
- 2) wyodrębniono w budżetach samorządowych środki na dofinansowanie doskonalenia nauczycieli wysokości zgodnej z przepisami art. 70a ust. 1 – Karta Nauczyciela,
- 3) opracowano zasady, bądź podjęto prace dotyczące efektywnego zarządzania środkami przeznaczonymi na dofinansowanie doskonalenia nauczycieli w sposób zgodny z wymogami przepisów rozporządzenia MENiS z dnia 29 marca 2002 r., w tym w szczególności opracowywania na każdy rok budżetowy, zgodnych z przyjętymi priorytetami, planów dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne j.s.t. prowadzące placówki doskonalenia nauczycieli poinformowały NIK, że:

- 1) dostosowano statuty tych jednostek do obowiązujących przepisów,
- 2) uściślono zasady opracowywania przez wojewódzkie placówki doskonalenia nauczycieli planów pracy i sprawozdań z ich realizacji oraz dokonano analizy zakresu wykonywania przez te placówki form doskonalenia nauczycieli wynikających z zadań obowiązkowych,
- 3) opracowano i wdrożono procedury umożliwiające monitorowanie oraz skuteczniejszy nadzór nad działalnością organizacyjną i finansową placówek.

W wystąpieniach pokontrolnych do kuratorów oświaty wnioskowano przede wszystkim o:

- 1) wypracowanie - wspólnie z j.s.t. oraz dyrektorami placówek doskonalenia nauczycieli – i wdrożenie w skali danego województwa zasad i procedur systemowego badania potrzeb w zakresie doskonalenia nauczycieli,
- 2) zorganizowanie nadzoru pedagogicznego nad publicznymi i niepublicznymi placówkami doskonalenia nauczycieli, działającymi w województwie, w sposób zapewniający sporządzenie nie rzadziej niż raz na 5 lat raportu o jakości edukacji w każdej z nadzorowanych placówek,

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kuratorzy oświaty poinformowali NIK, że:

- 1) trwają prace nad projektowaniem, bądź usprawnieniem istniejących zasad i procedur, zmierzające do wprowadzenia kompleksowego diagnozowania potrzeb w zakresie dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli; działania te prowadzone są we współpracy z j.s.t. i dyrektorami placówek doskonalenia,
- 2) skorygowano wieloletnie plany nadzoru pedagogicznego sprawowanego nad publicznymi i niepublicznymi placówkami doskonalenia w województwie w sposób zapewniający przeprowadzenie mierzenia jakości ich pracy i sporządzenie w cyklu 5 letnim raportu o jakości działań edukacyjnych w każdej z placówek.

W wystąpieniach pokontrolnych do dyrektorów placówek doskonalenia nauczycieli wnioskowano m.in. o:

- 1) systematyczne współdziałanie z kuratorami oświaty w sferze diagnozowania potrzeb w zakresie dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz określania priorytetów tego doskonalenia,
- 2) precyzyjne określanie w rocznych planach pracy i sprawozdaniach z ich wykonania form doskonalenia nauczycieli wynikających z zadań obowiązkowych placówek (i finansowanych w ramach ich planów finansowych) oraz przeanalizowanie możliwości ograniczenia działalności dodatkowej na rzecz zwiększenia (wzbogacenia) realizacji działalności obowiązkowej,
- 3) dostosowanie form sprawowanego nadzoru pedagogicznego do obowiązujących przepisów, w tym zwłaszcza opracowanie wewnętrznych zasad mierzenia jakości pracy oraz programów rozwoju placówek (wykorzystując do ich opracowania wyniki przeprowadzonych mierzeń jakości pracy), a także usprawnienie nadzoru nad pracą nauczycieli konsultantów i nauczycieli doradców metodycznych.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne dyrektorzy placówek doskonalenia nauczycieli poinformowali NIK, że:

- 1) zostały przeprowadzone we współpracy z kuratorami oświaty, bądź są na etapie przygotowywania, działania związane z rozpoznawaniem potrzeb w zakresie doskonalenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz wspólnego ustalania i wdrażania priorytetów w tej dziedzinie,
- 2) podjęto działania w celu jednoznacznego wydzielenia w planach pracy placówki i w sprawozdaniach z ich realizacji form doskonalenia nauczycieli wynikających z zadań obowiązkowych wykonywanych w ramach planu finansowego; rozważane są ponadto możliwości ograniczenia dodatkowych płatnych formami doskonalenia na rzecz rozszerzenia zakresu działalności obowiązkowej,
- 3) opracowano lub zmodyfikowano w zakresie wskazanym przez NIK, bądź powołano zespoły do sporządzenia wewnętrznej organizacji mierzenia jakości pracy placówki; dokonano przeglądu i udoskonalono stosowane procedury nadzoru pedagogicznego nad pracą nauczycieli konsultantów i nauczycieli doradców metodycznych,
- 4) podjęto prace dotyczące opracowania, lub sprecyzowania i aktualizacji programów rozwoju placówki na podstawie wyników przeprowadzonego wewnętrznego jak i zewnętrznego mierzenia jakości pracy.

W wystąpieniach pokontrolnych zawarto ogółem 185 wniosków pokontrolnych. Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali NIK (według stanu na dzień 23 marca 2004 r.) o zrealizowaniu 126 wniosków i podjęciu działań zmierzających do realizacji dalszych 43 wniosków; do realizacji pozostało 16 wniosków.

Wykaz skontrolowanych jednostek

Lp.	Jednostka org. NIK	Skontrolowane jednostki:		
		Urzędy jednostek administracji rządowej	Urzędy jednostek samorządu terytorialnego	Placówki doskonalenia nauczycieli
1.	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	1. Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu		2. Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli 3. Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej
2.	Delegatura NIK w Katowicach	1. Kuratorium Oświaty w Katowicach	2. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach 3. Starostwo Powiatowe w Będzinie 4. Starostwo Powiatowe w Wodzisławiu Śląskim 5. Urząd Miasta Częstochowa 6. Urząd Miasta w Czeladzi	7. Regionalny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli WOM w Katowicach 8. Regionalny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli WOM w Częstochowie
3.	Delegatura NIK w Krakowie	1. Kuratorium Oświaty w Krakowie	2. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie 3. Starostwo Powiatowe w Krakowie 4. Starostwo Powiatowe w Wieliczce 5. Urząd Miasta w Trzebini 6. Urząd Gminy w Mogilanach	7. Małopolskie Centrum Doskonalenia Nauczycieli w Krakowie 8. Małopolskie Centrum Doskonalenia Nauczycieli – Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Nowym Sączu
4.	Delegatura NIK w Lublinie	1. Kuratorium Oświaty w Lublinie	2. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie 3. Starostwo Powiatowe w Kraśniku 4. Starostwo Powiatowe w Lublinie 5. Urząd Miasta Lublin 6. Urząd Miasta Świdnik	7. Wojewódzki Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Lublinie 7. Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Białej Podlaskiej

5.	Delegatura NIK w Łodzi	1. Kuratorium Oświaty w Łodzi	2. Urząd Marszałkowski w Łodzi 3. Starostwo Powiatowe w Opocznie 4. Starostwo Powiatowe w Poddębicach 5. Urząd Miasta Łodzi 6. Urząd Gminy w Rawie Mazowieckiej	7. Wojewódzki Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Łodzi 8. Wojewódzki Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Skierniewicach
6.	Delegatura NIK w Opolu	1. Kuratorium Oświaty w Opolu	2. Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego w Opolu 3. Starostwo Powiatowe w Brzegu 4. Starostwo Powiatowe w Głubczycach 5. Urząd Miasta Opola 6. Urząd Miasta i Gminy w Ujeździe	7. Wojewódzki Ośrodek Metodyczny w Opolu 8. Wojewódzki Ośrodek Doskonalenia Informatycznego i Politechnicznego w Opolu
7.	Delegatura NIK w Warszawie	1. Kuratorium Oświaty w Warszawie	2. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie 3. Starostwo Powiatowe w Radomiu 4. Urząd Miasta Radom 5. Urząd Gminy Michałowice 6. Urząd Gminy Somianka	7. Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Warszawie 8. Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Radomiu
8.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	1. Kuratorium Oświaty w Gorzowie Wielkopolskim	2. Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze 3. Starostwo Powiatowe w Krośnie Odrzańskim 4. Starostwo Powiatowe w Świebodzinie 5. Urząd Gminy w Brzeźnicy 6. Urząd Miejski w Nowogrodzie Bobrzańskim	7. Wojewódzki Ośrodek Metodyczny w Gorzowie Wielkopolskim 8. Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Zielonej Górze
	Razem:	8	35	16

Szczegółowe omówienie przepisów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Tworzenie, przekształcanie i likwidowanie placówek doskonalenia nauczycieli. Przepisy art. 77a ust. 1 ustawy o systemie oświaty stanowią, iż w celu doskonalenia zawodowego nauczycieli mogą być tworzone placówki doskonalenia nauczycieli, zwane dalej „placówkami doskonalenia”¹⁰⁸.

Zakładanie i prowadzenie publicznych placówek doskonalenia o zasięgu ogólnokrajowym, zwanych inaczej „centralnymi placówkami doskonalenia”, należy do kompetencji ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (art. 5 ust. 3b ustawy o systemie oświaty), zaś zakładanie i prowadzenie publicznych placówek doskonalenia o znaczeniu regionalnym, zwanych również „wojewódzkimi placówkami doskonalenia”, należy do zadań własnych samorządu województwa (art. 5 ust. 6)¹⁰⁹. W myśl obowiązującego od dnia 21 sierpnia 2003 r. przepisu art. 5 ust. 6c ustawy o systemie oświaty plan sieci tych ostatnich placówek, a także publicznych zakładów kształcenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych oraz innych szkół i placówek o znaczeniu regionalnym lub ponadregionalnym określa strategia rozwoju województwa ustalona na podstawie odrębnych przepisów¹¹⁰.

Publiczne placówki doskonalenia mogą w uzgodnieniu z kuratorem oświaty zakładać i prowadzić w ramach zadań własnych także powiaty i gminy (art. 5 ust. 6a ustawy o systemie oświaty). Placówki te realizują zadania z zakresu dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli, ze szczególnym uwzględnieniem doradztwa metodycznego (§ 10 ust. 1 rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli oraz § 14 rozporządzenia z 2003 r. w tej samej sprawie).

Niepubliczne placówki doskonalenia mogą zakładać i prowadzić osoby prawne nie będące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne (art. 77a ust. 3 powołanej ustawy). Utworzenie niepublicznej placówki doskonalenia wymaga uzyskania wpisu do rejestru prowadzonego przez kuratora oświaty właściwego ze względu na siedzibę placówki (§ 13 ust. 1 rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli oraz § 21 ust. 1 rozporządzenia z 2003 r. w tej samej sprawie).

Publiczne i niepubliczne placówki doskonalenia tworzy się na podstawie aktu założycielskiego, który określa ich nazwę, rodzaj, cel, organ prowadzący, siedzibę i zasięg terytorialny (§ 2 ust. 1 rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek

¹⁰⁸ Artykuł ten został wprowadzony do treści ustawy o systemie oświaty po zmianie tejże ustawy ustawą z dnia 23 sierpnia 2001 r. (Dz. U. Nr 111, poz. 1194), która weszła w życie z dniem 21 października 2001 r. Niemniej jednak zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy o systemie oświaty system ten także wcześniej obejmował placówki doskonalenia nauczycieli.

¹⁰⁹ Ponadto zgodnie z przepisem art. 5 ust. 3c ustawy o systemie oświaty (który wszedł w życie z dniem 20 września 2002 r. – Dz. U. z 2002 r. Nr 141, poz. 1185) zakładanie i prowadzenie placówek doskonalenia nauczycieli szkół artystycznych należy do ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

¹¹⁰ Zasady określania tej strategii rozwoju przez samorząd województwa normują przepisy art. 11-12 i art. 12a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

doskonalenia nauczycieli oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia z 2003 r. w tej samej sprawie).

Przepisy rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli zawierały (w § 12 ust. 1 i 2) jedynie ogólne unormowania dotyczące łączenia, przekształcania i likwidowania tych placówek. W myśl tych przepisów:

- 1) na zasadach określonych w statucie publiczna placówka doskonalenia mogła być połączona organizacyjnie w zespół z publicznym zakładem kształcenia nauczycieli, z publiczną biblioteką pedagogiczną, z inną publiczną placówką doskonalenia lub z publiczną szkołą albo placówką,
- 2) przekształcenie lub zlikwidowanie publicznej placówki doskonalenia nauczycieli prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego wymagało pozytywnej opinii kuratora oświaty.

W rozporządzeniu z 2003 r. powyższe kwestie zostały uregulowane w sposób szczegółowy w § § 4 i 5. I tak według przepisów § 4 ust. 1-5 :

- 1) tworzenie, przekształcanie i likwidowanie publicznej placówki doskonalenia przez jednostki samorządu terytorialnego wymaga uzyskania pozytywnej opinii właściwego dla siedziby placówki kuratora oświaty,
- 2) w przypadku tworzenia lub przekształcania publicznej placówki doskonalenia ww. opinia dotyczy zgodności projektu aktu założycielskiego i statutu placówki doskonalenia z przepisami prawa, posiadania przez nauczycieli przewidzianych do zatrudnienia kwalifikacji określonych w odrębnych przepisach oraz zapewnienia warunków do pełnej realizacji zadań statutowych,
- 3) wniosek o wydanie opinii jednostka samorządu terytorialnego składa co najmniej na 3 miesiące przed planowanym terminem utworzenia, przekształcenia lub likwidacji publicznej placówki doskonalenia,
- 4) do wniosku o wydanie opinii, o której mowa wyżej, w przypadku tworzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego publicznej placówki doskonalenia dołącza się: 1] projekt aktu założycielskiego, 2] projekt statutu, 3] dokumentację poświadczającą posiadanie warunków umożliwiających realizację zadań statutowych, w tym dane dotyczące: a] kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego osób przewidzianych do zatrudnienia w placówce, b] bazy dydaktycznej placówki,
- 5) w przypadku przekształcania publicznej placówki doskonalenia do wniosku o wydanie opinii dołącza się projekt statutu oraz omówioną wyżej dokumentację poświadczającą posiadanie warunków umożliwiających realizację zadań statutowych.

Z kolei przepisy § 5 ust. 1-3 rozporządzenia z 2003 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli stanowią, iż:

- 1) publiczna placówka doskonalenia może być zlikwidowana przez organ prowadzący po zapewnieniu przez ten organ możliwości zakończenia rozpoczętych w likwidowanej placówce doskonalenia form doskonalenia zawodowego nauczycieli,

- 2) organ prowadzący publiczną placówkę doskonalenia jest zobowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić właściwego kuratora oświaty o zamiarze i przyczynach likwidacji, przy czym wymóg ten nie dotyczy centralnych placówek doskonalenia.

2. Działalność statutowa placówek doskonalenia nauczycieli. Placówka doskonalenia działa na podstawie statutu, który – zgodnie z przepisami odpowiednio: § 2 ust. 2 i § 3 ust. 2 powołanych wyżej rozporządzeń z 2000 r. i 2003 r. – powinien określać w szczególności:

- 1) nazwę i rodzaj placówki doskonalenia,
- 2) cele i zadania placówki doskonalenia,
- 3) organizację placówki doskonalenia,
- 4) tryb wprowadzania zmian w statucie,
- 5) zasady finansowania placówki.

W myśl przepisów § 2 ust. 3 rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli oraz przepisów § 3 ust. 3 rozporządzenia z 2003 r. w tej samej sprawie organ prowadzący placówkę doskonalenia:

- 1) nadaje tej placówce statut, z tym że w stanie prawnym obowiązującym do dnia 22 października 2002 r. w przypadku placówki doskonalenia tworzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego wymagane było uzyskanie pozytywnej opinii kuratora oświaty o zgodności statutu z prawem oraz opinii o stopniu zgodności celów i zadań placówki doskonalenia z potrzebami nauczycieli w zakresie kształcenia zawodowego oraz polityką oświatową państwa, zaś w stanie prawnym obowiązującym od dnia 23 maja 2003 r. wymagane jest uzyskanie jedynie pozytywnej opinii kuratora oświaty o zgodności statutu z prawem¹¹¹,
- 2) zapewnia środki finansowe na jej utrzymanie oraz organizacyjne i kadrowe warunki do realizacji zadań statutowych,
- 3) przesyła akt założycielski i statut placówki doskonalenia do wiadomości organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny.

W świetle obowiązujących przepisów do powinności publicznych placówek doskonalenia nauczycieli w badanym okresie należało przede wszystkim realizowanie tzw. zadań obowiązkowych, określonych dla centralnych placówek przepisami § 3 ust. 1 rozporządzenia z 2000 r.¹¹² oraz §§ 10 i 11 (odpowiednio dla placówek prowadzonych przez: ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego)

¹¹¹ Wymóg uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty o zgodności statutu z prawem, a także obowiązek przesyłania przez organ prowadzący aktu założycielskiego i statutu placówki doskonalenia do wiadomości organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny nie dotyczy placówek o ogólnokrajowym zasięgu działania, dla których organem prowadzącym jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania oraz placówek doskonalenia nauczycieli szkół artystycznych, dla których organem prowadzącym jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (zob. § 3 ust. 4 rozporządzenia z 2003 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli).

¹¹² Zgodnie z przepisem § 3 ust. 3 rozporządzenia placówki centralne podejmowały zadania obowiązkowe w zakresie odpowiednim do określonych w statucie celów działalności; przepis ten został dodany przez § 1 pkt 1 lit. b) rozporządzenia z dnia 28 sierpnia 2001 r. nowelizującego rozporządzenie z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli (Dz. U. Nr 96, poz. 1048) i wszedł w życie z dniem 25 września 2001 r.

rozporządzenia z 2003 r., a dla placówek wojewódzkich – przepisami § 6 ust. 1 oraz § 13 ust. 2 powołanych rozporządzeń.

Podkreślenia wymaga, że o ile w odniesieniu do centralnych placówek (tworzonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania) liczba zadań obowiązkowych została zmniejszona z 10 do 7, to w odniesieniu do wojewódzkich placówek (tworzonych przez samorządy wojewódzkie) – zwiększona z 7 do 9, co obrazują poniższe zestawienia:

a) centralne placówki doskonalenia

Zadania obowiązkowe według rozporządzenia z 2000 r.:	Zadania obowiązkowe według rozporządzenia z 2003 r.:
<ol style="list-style-type: none"> 1) opracowywanie diagnozy stanu kwalifikacji nauczycieli oraz określanie potrzeb w zakresie kształcenia ustawicznego nauczycieli na podstawie danych uzyskanych ze sprawozdań kuratorów oświaty, 2) przygotowywanie ogólnopolskich programów kształcenia ustawicznego nauczycieli, w tym w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej, opracowywanie materiałów edukacyjnych oraz przygotowanie kadry szkoleniowej do tych programów, 3) przygotowywanie, koordynacja i ewaluacja ogólnopolskich programów doskonalenia zawodowego dyrektorów szkół i placówek oraz pracowników organów nadzorujących i prowadzących szkoły i placówki, 4) współpraca w zakresie funkcjonowania systemu kształcenia ustawicznego nauczycieli z krajowymi i zagranicznymi partnerami, w tym w szczególności ze szkołami wyższymi, organami sprawującymi nadzór pedagogiczny, Centralną Komisją Egzaminacyjną, okręgowymi komisjami egzaminacyjnymi oraz partnerami społecznymi, 5) organizowanie i prowadzenie edukacji niestacjonarnej w zakresie kształcenia ustawicznego nauczycieli oraz wspieranie innych podmiotów prowadzących tę edukację, 	<ol style="list-style-type: none"> 1) przygotowywanie ogólnokrajowych programów doskonalenia zawodowego nauczycieli, opracowywanie materiałów edukacyjnych oraz przygotowywanie kadry dla realizacji tych programów, 2) realizacja ogólnokrajowych programów doskonalenia zawodowego nauczycieli publicznych placówek doskonalenia, zakładów kształcenia nauczycieli oraz nadzoru pedagogicznego, 3) współpraca w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli z partnerami krajowymi i zagranicznymi, 4) współpraca w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli z organami sprawującymi nadzór pedagogiczny, Centralną Komisją Egzaminacyjną oraz okręgowymi komisjami egzaminacyjnymi, 5) tworzenie i rozwijanie ogólnokrajowego systemu informacji pedagogicznej, 6) opracowywanie i publikacja materiałów informacyjnych i metodycznych oraz promowanie działalności innowacyjnej i eksperymentalnej w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli, w tym prowadzenie działalności wydawniczej, 7) wspieranie oświaty polonijnej w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli.

<p>6) tworzenie i rozwijanie ogólnopolskiego systemu informacji z zakresu pedagogiki i psychologii oraz upowszechnianie wiedzy pedagogicznej, psychologicznej i metodycznej,</p> <p>7) opracowywanie i publikacja materiałów informacyjnych i metodycznych oraz promowanie twórczości pedagogicznej w zakresie kształcenia ustawicznego nauczycieli, w tym prowadzenie działalności wydawniczej,</p> <p>8) planowanie i organizowanie działań na rzecz rozwoju i awansu zawodowego nauczycieli, w szczególności we współpracy z organami sprawującymi nadzór pedagogiczny,</p> <p>9) analizowanie efektywności różnorodnych form kształcenia ustawicznego nauczycieli,</p> <p>10) wspieranie oświaty polonijnej w zakresie kształcenia ustawicznego nauczycieli.</p>	
--	--

b) wojewódzkie placówki doskonalenia

<p>Zadania obowiązkowe według rozporządzenia z 2000 r. :</p>	<p>Zadania obowiązkowe według rozporządzenia z 2003 r. :</p>
<p>1) współpraca z organami sprawującymi nadzór pedagogiczny w opracowywaniu priorytetów w kształceniu ustawicznym nauczycieli,</p> <p>2) przygotowywanie i realizacja programów kształcenia ustawicznego doradców metodycznych oraz wspieranie ich działań,</p> <p>3) przygotowywanie i realizacja programów kształcenia ustawicznego dla dyrektorów szkół i placówek oraz pracowników organów nadzorujących i prowadzących szkoły i placówki z terenu danego województwa, w zakresie zarządzania oświatą,</p>	<p>1) opracowywanie, we współpracy z organami sprawującymi nadzór pedagogiczny, priorytetów doskonalenia zawodowego nauczycieli w województwie,</p> <p>2) przygotowywanie i realizacja, we współpracy z organami sprawującymi nadzór pedagogiczny, programów doskonalenia i wsparcia doradców metodycznych,</p> <p>3) przygotowywanie i realizacja programów doskonalenia zawodowego dla dyrektorów szkół i placówek oraz pracowników organów nadzorujących i prowadzących szkoły i placówki z terenu</p>

<p>4) organizowanie i wspieranie edukacji niestacjonarnej w zakresie kształcenia ustawicznego nauczycieli,</p> <p>5) organizowanie różnorodnych form współpracy i wymiany doświadczeń, w tym konferencji i seminariów dla nauczycieli poszczególnych specjalności oraz nauczycieli poszczególnych typów i rodzajów szkół i placówek,</p> <p>6) organizowanie działań na rzecz rozwoju i awansu zawodowego nauczycieli, w szczególności we współpracy z organami sprawującymi nadzór pedagogiczny,</p> <p>7) tworzenie i rozwijanie wojewódzkiego systemu informacji w zakresie pedagogiki, psychologii i metodyki.</p>	<p>województwa, w zakresie zarządzania oświatą,</p> <p>4) organizowanie różnorodnych form współpracy i wymiany doświadczeń, w tym konferencji i seminariów dla nauczycieli poszczególnych specjalności oraz nauczycieli poszczególnych typów i rodzajów szkół i placówek,</p> <p>5) organizowanie działań na rzecz rozwoju zawodowego nauczycieli, w szczególności we współpracy z organami sprawującymi nadzór pedagogiczny,</p> <p>6) współpraca z organami prowadzącymi szkoły i placówki w zakresie doradztwa metodycznego dla nauczycieli</p> <p>7) organizowanie i prowadzenie, stosownie do potrzeb, doradztwa metodycznego dla nauczycieli:</p> <p style="padding-left: 40px;">a) przedmiotów zawodowych rzadkich specjalności,</p> <p style="padding-left: 40px;">b) zatrudnionych w szkołach z językiem nauczania mniejszości narodowych i etnicznych,</p> <p>8) tworzenie i rozwijanie wojewódzkiego systemu informacji pedagogicznej,</p> <p>9) wspieranie nowatorskich inicjatyw nauczycieli oraz wspomaganie samokształcenia i doskonalenia nauczycieli.</p>
--	--

W § 15 rozporządzenia z 2003 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli określono, że placówki doskonalenia realizują swoje zadania obowiązkowe między innymi poprzez:

- 1) prace koncepcyjne dotyczące zakresu i sposobu organizowania form doskonalenia,
- 2) udzielanie konsultacji,
- 3) organizowanie form doskonalenia, w tym seminariów, konferencji, wykładów, warsztatów i szkoleń uwzględniających specyfikę nauczanych przedmiotów lub prowadzonych zajęć oraz dotyczących ogólnej wiedzy i umiejętności zawodowych nauczyciela.

W rozporządzeniu z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli nie unormowano szczegółowo ww. kwestii.

Centralne i wojewódzkie placówki doskonalenia mogły i mogą realizować również inne zadania z zakresu kształcenia ustawicznego (doskonalenia zawodowego) nauczycieli zlecane i finansowane przez organy prowadzące (odpowiednio: § 3 ust. 2 rozporządzenia z 2000 r. i § 12 rozporządzenia z 2003 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli oraz § 6 ust. 2 i § 13 ust. 3 powołanych rozporządzeń).

Ponadto na zasadach określonych w §§ 15 - 16 rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli oraz w §§ 16 – 17 rozporządzenia z 2003 r. w tej samej sprawie placówki te mogły organizować i prowadzić kursy kwalifikacyjne, będące formą doksztalcania nauczycieli.

3. Planowanie pracy placówek doskonalenia nauczycieli. Przepisy rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli normowały odrębnie zagadnienia związane z planowaniem pracy placówek centralnych i wojewódzkich.

W § 5 ww. rozporządzenia określono, że dyrektor centralnej placówki doskonalenia nauczycieli:

- 1) przygotowuje plan pracy tej placówki na dany rok kalendarzowy, dotyczący w szczególności realizacji zadań, o których mowa w § 3 ust. 1 (czyli zadań obowiązkowych), i przedstawia go do zatwierdzenia ministrowi, w terminie do dnia 30 października roku poprzedzającego,
- 2) przedstawia ministrowi sprawozdanie z wykonania planu pracy za dany rok, w terminie do dnia 30 marca roku następnego.

Natomiast dyrektor wojewódzkiej placówki doskonalenia (zgodnie z przepisami § 8 rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli) był zobowiązany do:

- 1) przygotowania na dany rok szkolny planu pracy tej placówki, który to plan powinien zawierać formy kształcenia ustawicznego nauczycieli, wynikające z zadań obowiązkowych (czyli zadań, o których była mowa w § 6 ust. 1, finansowanych – zgodnie z przepisem § 8 ust. 2 – w ramach planu finansowego placówki) oraz zadań dodatkowych (które mogły obejmować w szczególności organizowanie i prowadzenie kursów kwalifikacyjnych lub innych form kształcenia ustawicznego nauczycieli, w tym kursów doskonalących, a jednocześnie – zgodnie z przepisem § 8 ust. 3 – mogły być finansowane ze środków innych niż środki określone w planie finansowym placówki),
- 2) przedstawienia planu pracy, na kolejny rok szkolny, po uzyskaniu opinii kuratora oświaty, do zatwierdzenia organowi prowadzącemu w terminie do dnia 31 maja,
- 3) przedstawienia organowi prowadzącemu oraz kuratorowi oświaty sprawozdania z wykonania planu pracy za dany rok szkolny w terminie do dnia 30 września.

W rozporządzeniu z 2003 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli wprowadzono jednolite w tych kwestiach unormowania dla wszystkich placówek publicznych, określając w § 19 ust. 1-3, iż:

- 1) plan pracy publicznej placówki doskonalenia na dany rok przygotowuje dyrektor tej placówki,

- 2) dyrektor przedstawia plan pracy na kolejny rok do zatwierdzenia organowi prowadzącemu w terminie do dnia 31 października roku poprzedzającego, po uzyskaniu opinii kuratora oświaty¹¹³,
- 3) sprawozdanie z wykonania planu pracy za dany rok dyrektor publicznej placówki doskonalenia przedstawia organowi prowadzącemu oraz organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny w terminie do dnia 31 marca następnego roku.

Jednocześnie przepisy § 24 ust. 1-3 omawianego rozporządzenia stanowią, że dyrektor wojewódzkiej placówki doskonalenia:

- 1) plan pracy na okres od dnia 1 września do dnia 31 grudnia 2003 r. przedstawia do zatwierdzenia organowi prowadzącemu w terminie do dnia 30 czerwca 2003 r., po uzyskaniu opinii kuratora oświaty,
- 2) sprawozdanie z wykonania planu pracy za rok szkolny 2002/2003 przedstawia organowi prowadzącemu oraz kuratorowi oświaty w terminie do dnia 30 września 2003 r.,
- 3) sprawozdanie z wykonania planu pracy za okres od dnia 1 września do dnia 31 grudnia 2003 r. przedstawia organowi prowadzącemu oraz kuratorowi oświaty w terminie do dnia 31 marca 2004 r.

Nadto w § 22 rozporządzenia z 2003 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli wprowadzony został obowiązek przedstawiania organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny przez organy prowadzące niepubliczne placówki doskonalenia nauczycieli planów pracy tych placówek na kolejny rok (w terminie do 31 października roku poprzedzającego) oraz sprawozdań z realizacji planu pracy za dany rok (w terminie do 31 marca następnego roku).

4. Pracownicy placówek doskonalenia nauczycieli. W myśl przepisów § 9 ust. 1 rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli w centralnych i wojewódzkich placówkach doskonalenia do organizowania i prowadzenia działalności statutowej mogli być zatrudnieni nauczyciele konsultanci i specjaliści (spełniający wymogi kwalifikacyjne określone – odpowiednio - w § 9 ust. 2 i 3 tego rozporządzenia), a placówkach wojewódzkich również nauczyciele doradcy metodyczni, w szczególności gdy zakresem działania obejmowali nauczycieli danej specjalności na terenie województwa lub kraju (§ 9 ust. 4 rozporządzenia).

W rozporządzeniu z 2003 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli nie wprowadzono istotnych zmian w ww. zakresie, określając w § 8 ust. 1, iż w publicznych placówkach doskonalenia mogą być zatrudnieni:

- 1) nauczyciele: konsultanci i doradcy metodyczni (spełniający wymogi, o których mowa w § 8 ust. 2 pkt 1-3),
- 2) specjaliści, niebędący nauczycielami (spełniający wymogi, o których mowa w § 8 ust. 4).

Do obsługi administracyjnej w placówkach doskonalenia zatrudnia się pracowników ekonomicznych, inżynieryjno-technicznych, administracji i obsługi (§ 9

¹¹³ Wymóg uzyskania tej opinii nie dotyczy dyrektora centralnej placówki doskonalenia (§ 19 ust. 4 rozporządzenia z 2003 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli).

ust. 5 rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli oraz § 8 ust. 5 rozporządzenia z 2003 r. w tej samej sprawie).

5. Doradztwo metodyczne dla nauczycieli. W myśl przepisu art. 77a ust. 2 ustawy o systemie oświaty doskonalenie zawodowe nauczycieli prowadzą również nauczyciele, którym powierzono zadania doradców metodycznych.

Normujące poprzednio kwestie związane z doradztwem metodycznym dla nauczycieli przepisy § 14 ust. 1 – 8 rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli¹¹⁴ stanowiły m.in., że:

- zadania doradcy metodycznego powierza (na okres trzech lat, z możliwością jego przedłużenia) organ prowadzący publiczną szkołę lub placówkę po uzyskaniu pozytywnej opinii dyrektora wojewódzkiej placówki doskonalenia oraz w porozumieniu z dyrektorem szkoły lub placówki, w której zatrudniony jest kandydat¹¹⁵,
- zadania doradcy metodycznego mogą być realizowane przez nauczyciela: 1] w ramach stosunku pracy w publicznej szkole lub placówce, w której nauczyciel jest zatrudniony, z prawem do obniżenia wysokości obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, 2] jako dodatkowa praca na podstawie umowy o pracę w publicznej placówce doskonalenia.

Obecnie regulują ww. zagadnienia przepisy § 20 rozporządzenia z 2003 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli, które sprecyzowały zadania realizowane przez nauczycieli doradców metodycznych oraz formy organizacji ich pracy (ust. 2, 3 i 4 w § 20), nie wprowadzając zasadniczych zmian w zasadach powierzania nauczycielom tych zadań.

Nadzór pedagogiczny nad pracą doradców metodycznych sprawuje dyrektor wojewódzkiej placówki doskonalenia bądź dyrektor placówki doskonalenia utworzonej przez gminę lub powiat (§ 14 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli oraz § 20 ust. 11 i 12 rozporządzenia z 2003 r. w tej samej sprawie).

6. Nadzór nad działalnością placówek doskonalenia nauczycieli – kompetencje i zadania ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, kuratorów oświaty oraz organów prowadzących placówki. Nadzór pedagogiczny nad centralnymi placówkami doskonalenia sprawuje minister właściwy do spraw oświaty i

¹¹⁴ Przepis ust. 8 w § 14 omawianego rozporządzenia (stanowiący, iż powierzenie zadań doradcy metodycznego może być cofnięte przez organ prowadzący po zasięgnięciu opinii dyrektora wojewódzkiej placówki doskonalenia i dyrektora szkoły lub placówki, w której doradca jest zatrudniony w przypadku niewywiązywania się z powierzonych zadań lub w innych uzasadnionych przypadkach) zaczął obowiązywać z dniem 25 września 2001 r.

¹¹⁵ Przepisy obowiązującego poprzednio (do dnia 27 października 2000 r.) rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie rodzajów, zasad tworzenia, przekształcania i likwidowania oraz zasad działania placówek doskonalenia nauczycieli (Dz. U. Nr 14, poz. 133) w sposób odmienny normowały te kwestie, ponieważ określały, iż obowiązki nauczyciela doradcy powierza dyrektor placówki doskonalenia w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę lub placówkę, w której nauczyciel jest zatrudniony. Nauczyciele, którym powierzono obowiązki doradcy metodycznego na podstawie ww. przepisów, stali się do końca okresu powierzenia tych obowiązków doradcami metodycznymi w rozumieniu rozporządzenia z 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli (zgodnie z przepisem § 18 ust. 2 tegoż rozporządzenia).

wychowania (art. 35 pkt 1 ustawy o systemie oświaty). Działalność pozostałych publicznych i niepublicznych placówek doskonalenia, w tym niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym, które znajdują się na obszarze danego województwa, nadzorują – w aspekcie pedagogicznym – kuratorzy oświaty, działający w imieniu wojewodów (art. 31 pkt 1 powołanej ustawy).

Zakres nadzoru pedagogicznego oraz uprawnienia i kompetencje organów i osób sprawujących ten nadzór normują przepisy art. 33 ust. 1-8 i art. 34 ust. 1 –5 ustawy o systemie oświaty, zaś podstawowe zadania wykonywane przez kuratorów oświaty oraz dyrektorów szkół i placówek – odpowiednio – przepisy § 2 ust. 1 i § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego.

Przepisy § 1 ust. 2 powołanego rozporządzenia stanowią, że nadzór pedagogiczny jest sprawowany w szczególności przez:

- 1) mierzenie jakości pracy szkół i placówek, polegające na zorganizowanym i systematycznym analizowaniu i ocenianiu stopnia spełniania przez szkołę lub placówkę wymagań wynikających z jej zadań, z uwzględnieniem opinii uczniów, rodziców i nauczycieli,
- 2) wspomaganie nauczycieli i dyrektorów szkół i placówek w spełnianiu przez szkołę lub placówkę wymagań w zakresie jakości pracy szkoły lub placówki.

Do zadań kuratorów oświaty – wykonywanych we współdziałaniu z organami prowadzącymi szkoły i placówki – należy również badanie potrzeb nauczycieli w zakresie doskonalenia oraz inicjowanie i koordynowanie działań związanych z doskonaleniem nauczycieli; mogą oni podejmować także działania wspomagające materialnie i organizacyjnie doskonalenie nauczycieli, w szczególności promować nowatorstwo dydaktyczno-wychowawcze (art. 31 pkt 9 ustawy o systemie oświaty). Nadto od dnia 21 sierpnia 2003 r. do ustawowych powinności kuratora oświaty zaliczono opiniowanie planów pracy placówek doskonalenia nauczycieli¹¹⁶ oraz opracowywanie programów wykorzystania środków na dofinansowanie doskonalenia nauczycieli, wyodrębnionych w budżecie wojewody¹¹⁷.

Organ prowadzący placówkę doskonalenia sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych na zasadach określonych w art. 34a ust. 1-4 ustawy o systemie oświaty.

7. Akredytacja placówek doskonalenia zawodowego nauczycieli. Z dniem 1 stycznia 2004 r. weszły w życie przepisy art. 77a ust. 4 – 12 ustawy o systemie oświaty normujące zagadnienia związane z akredytacją placówek doskonalenia¹¹⁸

¹¹⁶ Zgodnie z art. 31 pkt 6b ustawy o systemie oświaty – po nowelizacji z dnia 27 czerwca 2003 r. (Dz. U. Nr 137, poz. 1304), z wyjątkiem placówek prowadzonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego

¹¹⁷ Zgodnie z art. 31 pkt 6c ustawy o systemie oświaty (po nowelizacji z dnia jak wyżej), po zasięgnięciu opinii związków zawodowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego.

¹¹⁸ Ww. przepisy zostały dodane przez art. 1 pkt 57 ustawy nowelizującej z dnia 27 czerwca 2003 r. (Dz. U. Nr 137, poz. 1304). Zgodnie z art. 77a ust. 5 ustawy o systemie oświaty przepisów o akredytacji nie stosuje się do publicznych placówek doskonalenia o zasięgu ogólnokrajowym prowadzonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

oraz przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 grudnia 2003 r. w tej sprawie¹¹⁹.

W myśl przepisów art. 77a ust. 4 i 7 ustawy o systemie oświaty akredytację, stanowiącą potwierdzenie, że dana placówka zapewnia wysoką jakość prowadzonych form doskonalenia nauczycieli, może uzyskać placówka doskonalenia, która:

- 1) zapewnia wykwalifikowaną kadrę,
- 2) opracowuje i wdraża programy doskonalenia nauczycieli oraz przeprowadza ich ewaluację,
- 3) prowadzi działalność informacyjną i upowszechnia problematykę doskonalenia nauczycieli,
- 4) zapewnia nowoczesną bazę dydaktyczną.

Akredytację przyznaje kurator oświaty właściwy dla siedziby placówki, w drodze decyzji administracyjnej, wydawanej po przeprowadzeniu przez zespół powołany przez kuratora oświaty oceny działalności danej placówki w ww. zakresie (art. 77a ust. 6 ustawy o systemie oświaty).

8. Finansowanie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli. Ogólne zasady finansowania kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli normują przepisy art. 70a Karty Nauczyciela.

W brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2001 r. przepisy te określały, iż w budżecie państwa wyodrębnia się środki przeznaczone na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli, w tym również na stypendia dla studiujących nauczycieli, w wysokości nie mniejszej niż 2,5% planowanych wydatków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, przy czym minister właściwy do spraw oświaty i wychowania nie wydał – na podstawie delegacji zawartej w ust. 4 art. 70a – rozporządzenia normującego m.in. tryb podziału tych środków, z uwzględnieniem kompetencji kuratorów oświaty, organów prowadzących szkoły i placówki oraz dyrektorów szkół i placówek w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Z dniem 1 stycznia 2002 r. weszły w życie znowelizowane przepisy art. 70 a Karty Nauczyciela¹²⁰, stanowiące w szczególności, że:

- 1) w budżetach organów prowadzących szkoły wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, w tym organizację systemu doradztwa zawodowego – w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, przy czym przepis ten nie obejmuje finansowania publicznych placówek doskonalenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych prowadzonych przez samorząd województwa (art. 70a ust. 1 i 2),
- 4) w budżetach wojewodów wyodrębnia się środki na wspieranie na obszarze województwa doskonalenia zawodowego nauczycieli, w łącznej wysokości 5000 średnich wynagrodzeń nauczyciela stażysty (art. 70a ust. 3),

¹¹⁹ Dz. U. Nr 227, poz. 2248.

¹²⁰ Zmiana ta została wprowadzona przez art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. (Dz. U. Nr 111, poz. 1194).

- 5) w budżecie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania wyodrębnia się środki na realizację ogólnokrajowych zadań w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli, w łącznej wysokości 5000 średnich wynagrodzeń nauczyciela stażysty, przy czym przepis ten nie obejmuje finansowania publicznych placówek doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym prowadzonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (art. 70a ust. 4 i 5).

Zasady gospodarowania ww. środkami unormowane zostały przepisami rozporządzenia w sprawie wspierania doskonalenia zawodowego nauczycieli, które weszły w życie dopiero z dniem 15 maja 2002 r. W § 5 powołanego rozporządzenia określono, że środki, o których mowa w art. 70a ust. 1, 3 i 4 Karty Nauczyciela, są przeznaczone na dofinansowanie form doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem:

- 1) kwalifikacji nauczycieli oraz zgłaszanych przez nauczycieli potrzeb w zakresie ich uzupełniania i podnoszenia,
- 2) oceny przydatności form doskonalenia zawodowego w pracy nauczycieli,
- 3) zadań związanych z realizacją polityki oświatowej państwa.

Przepisy § 2 ust. 1, § 3 i § 4 rozporządzenia w sprawie wspierania doskonalenia zawodowego nauczycieli normują – odpowiednio – cele i zadania na jakie mogą być przeznaczone środki wyodrębnione w budżetach: organów prowadzących szkoły i placówki, wojewodów oraz ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, a przepisy § 1 – kryteria podziału pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów środków planowanych na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli na obszarze województw.

Jednocześnie organy prowadzące zostały zobowiązane do:

- opracowywania na każdy rok budżetowy planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, biorąc pod uwagę wnioski dyrektorów szkół i placówek, złożone w terminie do dnia 30 listopada danego roku i przygotowane z uwzględnieniem opracowanych przez dyrektorów szkół i placówek wieloletnich planów doskonalenia zawodowego nauczycieli (§ 6 ust. 2 rozporządzenia), z tym że na rok 2002 plan taki miał być opracowany z uwzględnieniem wniosków złożonych przez dyrektorów do dnia 15 maja 2002 r. (§ 8 rozporządzenia),
- corocznego ustalania, w porozumieniu z dyrektorami szkół i placówek, maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli oraz specjalności i formy kształcenia, na które dofinansowanie jest przyznawane (§ 7 rozporządzenia).

Natomiast dyrektorzy szkół i placówek zostali zobowiązani do składania organowi prowadzącemu, w terminie do dnia 31 marca danego roku, sprawozdań ze sposobu wykorzystania środków przyznanych na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w poprzednim roku budżetowym (§ 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli).

Gospodarka finansowa organów rządowych i jednostek samorządowych oraz publicznych szkół i placówek wykonujących zadania w zakresie dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli podlega przepisom ustawy o finansach publicznych, a także przepisom rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad

gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych.

Publiczne placówki doskonalenia nauczycieli zakładane i prowadzone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz jednostki samorządu terytorialnego mogą być jednostkami lub zakładami budżetowymi (art. 79 ust. 1 ustawy o systemie oświaty).

Jednostkami budżetowymi są takie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 18 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany planem finansowym (art. 18 ust. 6 powołanej ustawy). Placówki doskonalenia będące jednostkami budżetowymi mogą tworzyć środki specjalne (na zasadach określonych w art. 21 ustawy o finansach publicznych i w art. 79 ust. 2a ustawy o systemie oświaty) oraz gospodarstwa pomocnicze (na zasadach określonych w art. 20 ustawy o finansach publicznych).

Zakładami budżetowymi są takie jednostki sektora finansów publicznych, które odpłatnie wykonują swoje zadania oraz pokrywają koszty swojej działalności z przychodów własnych, z tym że zakład budżetowy może otrzymywać z budżetu dotację przedmiotową oraz dotację podmiotową lub dotację celową na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (art. 19 ust. 1 oraz ust. 7-8 ustawy o finansach publicznych). Podstawą gospodarki finansowej zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy obejmujący przychody i wydatki stanowiące koszty działalności oraz stan środków obrotowych i rozliczenia z budżetem (art. 19 ust. 6 powołanej ustawy).

Placówka doskonalenia prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego, a będąca zakładem budżetowym pokrywa koszty swej działalności z przychodów własnych oraz z dotacji przewidzianej w budżecie tej jednostki na zadania oświatowe, przy czym zgodnie z art. 79 ust. 1b ustawy o systemie oświaty do ww. dotacji nie stosuje się przepisu art. 19 ust. 10 ustawy o finansach publicznych (stanowiącego, iż łącznie dotacje dla zakładu budżetowego nie mogą przekroczyć 50% jego wydatków, z tym że nie dotyczy to dotacji inwestycyjnych).

Wydatki na doksztalcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach działających na podstawie ustawy o systemie oświaty (zgodnie z rozporządzeniami z 2000 r. i 2003 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków) powinny być planowane i realizowane w ramach działu 801 – Oświata i wychowanie, a od 2003 r. również w ramach działu: 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza¹²¹.

¹²¹ W dziale 801 rozdział 80146 „Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli” (w brzmieniu po zmianie z dnia 9 maja 2001 r. – Dz. U. Nr 47, poz. 501, wcześniej w brzmieniu „Placówki doksztalcania i doskonalenia nauczycieli”), w dziale 854 rozdział 85446 „Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli”, dodany do klasyfikacji dochodów i wydatków na podstawie § 1 pkt 2 lit. j) trzecie tire rozporządzenia z dnia 27 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 93, poz. 836).

Wykaz ważniejszych normatywnych aktów prawnych

- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329; zm.: z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 141, poz. 943; z 1998 r. Nr 117, poz. 759, Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 19, poz. 239, Nr 48, poz. 550, Nr 104, poz. 1104, Nr 120, poz. 1268, Nr 122, poz. 1320; z 2001 r. Nr 111, poz. 1194 i Nr 144, poz. 1615; z 2002 r. Nr 41, poz. 362, Nr 113, poz. 984, Nr 141, poz. 1185, Nr 200, poz. 1683; z 2003 r. Nr 6, poz. 65, Nr 137, poz. 1304, Nr 128, poz. 1176, Nr 137, poz. 1304 i Nr 203, poz. 1966).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tj. - Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112; zm.: z 2003 r. Nr 137, poz. 1304, Nr 203, poz. 1966 i Nr 213, poz. 2081).
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t.j. – Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148; zm. Dz. U. z 2003 r. Nr 45, poz. 391, Nr 65, poz. 594, Nr 96, poz. 874, Nr 166, poz. 1611 i Nr 189, poz. 1851).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 września 2000 r. w sprawie rodzajów, zasad tworzenia, przekształcania i likwidowania oraz zasad działania placówek doskonalenia nauczycieli (Dz. U. Nr 85, poz. 956, zm. z 2001 r. Nr 96, poz. 1048), obowiązujące do dnia 22 października 2002 r.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23 kwietnia 2003 r. w sprawie warunków i trybu tworzenia, przekształcania i likwidowania oraz organizacji i sposobu działania placówek doskonalenia nauczycieli, w tym zakresu ich działalności obowiązkowej oraz zadań doradców metodycznych, warunków i trybu powierzania nauczycielom zadań doradcy metodycznego (Dz. U. Nr 84, poz. 779), obowiązujące od dnia 23 maja 2003 r.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 sierpnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych, kwalifikacji niezbędnych do sprawowania nadzoru pedagogicznego, a także kwalifikacji osób, którym można zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz (Dz. U. Nr 67, poz. 759).
- Rozporządzenie 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 środków (Dz. U. Nr 46, poz. 430).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez

zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1333).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. z 2000 r. Nr 59, poz. 688; zm.: z 2001 r. Nr 47, poz. 501; z 2002 r. Nr 46, poz. 436, Nr 93, poz. 836 i zm. wynikająca z Nr 156, poz. 1300), obowiązujące do dnia 21 kwietnia 2003 r.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 68, poz. 634; zm. z 2003 r. Nr 137, poz. 1307 i Nr 229, poz. 2284 oraz z 2004 r. Nr 33, poz. 290), obowiązujące od dnia 22 kwietnia 2003 r.

Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664; zm. z 2002 r. Nr 113, poz. 984; z 2003 r. Nr 2, poz. 16, Nr 130, poz. 1188, Nr 165, poz. 1591), uchylona z dniem 2 marca 2004 r. przez art. 225 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 10 września 2002 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. Nr 155, poz. 1288).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806; z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1688 i Nr 214, poz. 1806; z 2003 r. Nr 162, poz. 1568).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806; z 2003 r. Nr 162, poz. 1568).

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 -2003 (Dz. U. Nr 150, poz. 983; zm.: z 1998 r. Nr 162, poz. 1119; z 2000 r. Nr 95, poz. 1041; z 2001 r. Nr 39, poz. 459, Nr 55, poz. 574 i Nr 145, poz. 1623; z 2002 r. Nr 216, poz. 1826; z 2003 r. Nr 117, poz. 1725), obowiązująca do dnia 31 grudnia 2003 r.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 grudnia 2003 r. w sprawie akredytacji placówek doskonalenia nauczycieli (Dz. U. Nr 227, poz. 2248).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966), obowiązująca od dnia 1 stycznia 2004 r., z wyjątkami określonymi w jej art. 102.

Załącznik nr 4**Słowniczek ważniejszych pojęć**

Akredytacja placówek doskonalenia nauczycieli – stanowi potwierdzenie, że dana placówka zapewnia wysoką jakość prowadzonych form doskonalenia nauczycieli, a jest przyznawana przez kuratora oświaty właściwego dla siedziby placówki, w drodze decyzji administracyjnej, wydawanej po przeprowadzeniu przez zespół powołany przez kuratora oświaty oceny działalności danej placówki w zakresie określonym w art. 77a ust. 7 ustawy o systemie oświaty.

(art. 77a ust. 4 i 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty – Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.).

Andragogika – dział pedagogiki obejmujący zagadnienia związane z wychowaniem i nauczaniem młodzieży pracującej i ludzi dorosłych; pedagogika dorosłych.

(Słownik języka polskiego, wyd. PWN, Warszawa 1978).

Dokształcanie nauczycieli - proces zdobywania przez czynnych nauczycieli wyższych kwalifikacji faktycznych i formalnych kończący się uzyskaniem dyplomu (świadectwa). Dokształcanie jest organizowane i prowadzone przede wszystkim przez szkoły wyższe jako studia wieczorowe i zaoczne, bądź w ramach edukacji niestacjonarnej, w formie studiów uzupełniających magisterskich, studiów podyplomowych, doktoranckich, lub innych rozszerzających wiedzę i umiejętności, a także studiów uprawniających do nauczania drugiego przedmiotu i przedmiotów pokrewnych.

(Zob. Cz. Banach *Kształcenie, dokształcanie i doskonalenie nauczycieli*, [w:] Encyklopedia pedagogiczna, pod red. W. Pomykała, Fundacja Innowacja, Warszawa 1993).

Doradca metodyczny – nauczyciel udzielający pomocy nauczycielom szkół i placówek, w szczególności nauczycielom rozpoczynającym pracę, w formie bezpośredniego wsparcia ich rozwoju oraz doskonalenia zawodowego. Zadania doradcy metodycznego powierza organ prowadzący publiczną szkołę lub placówkę w uzgodnieniu z dyrektorem szkoły lub placówki, w której nauczyciel jest zatrudniony, po uzyskaniu pozytywnej opinii dyrektora wojewódzkiej placówki doskonalenia nauczycieli. Zadania doradcy metodycznego mogą być wykonywane przez nauczyciela: w ramach stosunku pracy w publicznej szkole lub placówce, w której nauczyciel jest zatrudniony, z jednoczesnym obniżeniem wysokości obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych lub w ramach dodatkowej umowy o pracę w publicznej placówce doskonalenia.

(§ 1 pkt 6 i § 14 ust. 3-4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 września 2000 r. w sprawie rodzajów, zasad tworzenia, przekształcania i likwidowania oraz zasad działania placówek doskonalenia nauczycieli – Dz. U. Nr 85, poz. 956 ze zm.; § 8 ust. 3, § 20 ust. 1-8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23 kwietnia 2003 r. w sprawie warunków i trybu tworzenia, przekształcania i likwidowania oraz organizacji i sposobu działania placówek doskonalenia nauczycieli, w tym zakresu ich działalności obowiązkowej oraz zadań doradców metodycznych, warunków i trybu powierzania nauczycielom zadań doradcy metodycznego – Dz. U. Nr 84, poz. 779).

Doskonalenie zawodowe nauczycieli – proces systematycznego wzbogacania, aktualizowania, rozszerzania i pogłębiania kompetencji przedmiotowych i pedagogicznych nauczyciela, warunkujący jego twórcze przystosowanie do zmieniającej się sytuacji oraz dalszy rozwój zawodowy; doskonalenie obejmuje

wiele form i metod (które podlegają okresowym zmianom i krytycznej ocenie) oraz może mieć zróżnicowany charakter, w tym np. doraźny i okresowy, wewnątrzszkolny i zewnętrzny.

(Opr. na podst. Cz. Banach: *Kształcenie, doszkadzanie i doskonalenie nauczycieli*, [w:] *Encyklopedia pedagogiczna*, pod red. W. Pomykała, Fundacja Innowacja, Warszawa 1993). oraz E. Brudnik, K. Kafel *Doskonalenie nauczycieli (Lehrerfortbildung). Słownik wybranych pojęć z definicjami niemiecko-polski/ polsko-niemiecki*, Wydawnictwa CODN. Warszawa 1997).

Edukator – “nauczyciel posiadający wykształcenie magisterskie i dysponujący wiedzą

i umiejętnościami z zakresu andragogiki i dydaktyki ogólnej oraz ze specyficznej dla danego obszaru działania dydaktyki szczegółowej, potwierdzonymi świadectwem o ukończeniu kursu kwalifikacyjnego dla edukatorów”

(§ 1 pkt 7 powołanego wyżej rozporządzenia z dnia 21 września 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli).

Ewaluacja - systematyczne badanie wartości albo cech konkretnego programu, działania bądź obiektu z punktu widzenia przyjętych kryteriów, w celu jego usprawnienia, rozwoju lub lepszego rozumienia.

(L. Korporowicz: *Ewaluacja (ujęcie socjologiczne)*, [w:] *Jakość kształcenia w szkolnictwie wyższym. Słownik tematyczny*, pod red. M. Wójcickiej, Tempus Phare, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2001, s. 30).

Formy kształcenia ustawicznego nauczycieli – różnorodne formy organizacyjne → **doszkadzania** i → **doskonalenia zawodowego nauczycieli**, w tym **kursy kwalifikacyjne**, a także: konferencje i seminaria, wykłady, warsztaty i szkolenia (uwzględniające specyfikę nauczanych przedmiotów lub prowadzonych zajęć oraz dotyczące ogólnej wiedzy i umiejętności zawodowych nauczyciela).

(§ 6 ust. 1 pkt 5 i § 15 ust. 1 rozporządzenia z dnia 21 września 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli; § 13 ust. 2 pkt 4, § 15 pkt 3 oraz § 16 ust. 1 i § 17 ust. 2 rozporządzenia z dnia 23 kwietnia 2003 r. w tej samej sprawie).

Kształcenie ustawiczne nauczycieli - “doszkadzanie i doskonalenie nauczycieli, w tym w ramach **doradztwa metodycznego**”.

(§ 1 pkt 5 rozporządzenia z dnia 21 września 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli; w obowiązującym rozporządzeniu z dnia 23 kwietnia 2003 r. w przedmiotowej sprawie zrezygnowano ze stosowania tego terminu, za wyjątkiem § 17 ust. 1 pkt 1 ppkt c i § 17 ust. 1 pkt 4, gdzie jest mowa odpowiednio o “formach” i “programach kształcenia ustawicznego nauczycieli” w odniesieniu do organizacji przez placówki doskonalenia kursów kwalifikacyjnych przygotowujących do pracy edukatorskiej).

Kurs kwalifikacyjny – forma doszkadzania nauczycieli, której ukończenie daje nauczycielowi wymagane przygotowanie do pracy pedagogicznej w szkole lub placówce, bądź przygotowanie do: prowadzenia określonego rodzaju zajęć edukacyjnych, zajmowania stanowisk kierowniczych, pracy edukatorskiej, sprawowania nadzoru pedagogicznego.

(§ 15 ust. 1-2 rozporządzenia z dnia 21 września 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli; § 16 ust. 1 i § 17 ust. 1 rozporządzenia z dnia 23 kwietnia 2003 r. w tej samej sprawie; § 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 10 września 2002 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli – Dz. U. Nr 155, poz. 1288).

Mierzenie jakości pracy szkoły/placówki – sposób sprawowania → **nadzoru pedagogicznego**, “polegający na zorganizowanym i systematycznym analizowaniu i ocenianiu stopnia spełniania przez szkołę lub placówkę wymagań wynikających z jej zadań, z uwzględnieniem opinii (...) nauczycieli”.

(§ 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 sierpnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych, kwalifikacji niezbędnych do sprawowania nadzoru pedagogicznego, a także kwalifikacji osób, którym można zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz – Dz. U. Nr 67, poz. 759).

Monitorowanie – jedna z procedur → **mierzenia jakości**, polegająca na “zorganizowanym i systematycznym obserwowaniu osiągniętej jakości pracy (...) placówki, według ustalonych kryteriów”.

(§ 1 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 sierpnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, pojęcia w treści tego rozporządzenia nie wymienia się bezpośrednio)

Nadzór pedagogiczny – “system regulacyjny oparty na → **mierzeniu jakości pracy szkoły/placówki** i wspomaganie jej w osiąganiu najwyższej jakości, służący realizacji polityki oświatowej państwa”

(Cyt. za: *Ministerstwo Edukacji Narodowej o nadzorze pedagogicznym*, cz. I [w:] Biblioteczka Reformy, z. 28, MEN 2000 r., s. 13).

“Nadzór pedagogiczny polega na:

- 1) ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, szkół, placówek i nauczycieli,
- 2) analizowaniu i ocenianiu efektów działalności dydaktycznej, (...) oraz innej działalności statutowej szkół i placówek,
- 3) udzielaniu pomocy (...) nauczycielom w wykonywaniu ich zadań dydaktycznych (...),
- 4) inspirowaniu nauczycieli do innowacji pedagogicznych, metodycznych i organizacyjnych”.

(Art. 33 ust. 1 ustawy o systemie oświaty)

Nadzór pedagogiczny jest sprawowany w szczególności przez:

- 1) **mierzenie jakości pracy szkoły (...)**,
- 2) wspomaganie nauczycieli szkół i placówek w spełnianiu przez szkołę lub placówkę wymagań w zakresie jakości pracy szkoły lub placówki”.

(§ 1 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 sierpnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego,.

Nauczyciel konsultant – nauczyciel zatrudniony w centralnych i wojewódzkich placówkach doskonalenia do organizowania i prowadzenia działalności statutowej.

(§ 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 21 września 2000 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli; § 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 23 kwietnia 2003 r. w tej samej sprawie, w którego treści nie sprecyzowano jaki zakres zadań należy do nauczycieli konsultantów).

Organizacja mierzenia jakości pracy szkoły/placówki – dokument (pisemna procedura) opracowany przez dyrektora szkoły/placówki we współpracy z innymi nauczycielami zajmującymi w niej stanowiska kierownicze, regulujący system → **mierzenia jakości pracy** jednostki w zakresie określonym w art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty, z uwzględnieniem lokalnych potrzeb, ustalający sposób jego wykonywania, dokumentowania oraz wykorzystywania wyników.

(§ 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 13 sierpnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego).

Program rozwoju szkoły/ placówki – dokument, do którego opracowania zobowiązany jest, w ramach zadań związanych ze sprawowanym → **nadzorem pedagogicznym**, dyrektor szkoły/placówki we współpracy z innymi nauczycielami zajmującymi stanowiska kierownicze w szkole lub placówce; program opracowuje się, wykorzystując wyniki → **mierzenia jakości pracy** szkoły lub placówki.

(§ 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia z dnia 13 sierpnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego).

Standardy jakości pracy szkoły – “ przyjęte i akceptowane przez społeczność szkolną oczekiwania względem różnych aspektów pracy szkoły, istotnych w szczególności

z punktu widzenia rozwoju ucznia i nauczyciela”.

(Cyt. za: publikacją *Ministerstwo Edukacji Narodowej o nadzorze pedagogicznym*, cz. I [w:] Biblioteczka Reformy, z. 28, MEN 2000 r., s. 18-19, 38)

Warsztaty (pedagogiczne) – termin używany potocznie w doskonaleniu nauczycieli

w dwóch znaczeniach jako: 1) metoda pracy dydaktycznej zorientowana na uczestnika zajęć; jej podstawowym elementem są praktyczne doświadczenia poddawane refleksji i uogólnieniu, prowadzące do planowania kolejnych doświadczeń. W tym modelu

kształcenia, bazującym na uczeniu się poprzez doświadczenie, fundamentalną sprawą jest pełne zaangażowanie emocjonalne i poznawcze oraz aktywność uczestników podczas pracy grupowej; 2) forma doskonalenia nauczycieli prowadzona przez specjalistów z danej dziedziny o wysokich kompetencjach merytorycznych i interpersonalnych; cechą charakterystyczną tej formy jest elastyczny program, na którego treści i sposób realizacji mogą wpływać uczestnicy; forma może trwać od kilku godzin do kilkunastu dni.

(Zob. E. Brudnik, K. Kafel *Doskonalenie nauczycieli (Lehrerfortbildung). Słownik wybranych pojęć z definicjami niemiecko-polski / polsko-niemiecki*, Wydawnictwa CODN. Warszawa 1997).

Wewnątrzszkolne doskonalenie nauczycieli (WDN) - forma doskonalenia nauczycieli pozwalająca uczestnikom na powstanie innowacji i zmian "od wewnątrz", której "specyfiką jest:

- celowe i kooperacyjne uczenie się rady pedagogicznej (lub jej części),
- praca na miejscu nad tematami ponadprzedmiotowymi (wychowawczymi) konkretnej szkoły,
- utrzymanie, aktualizacja i poprawa tych kwalifikacji, które są ważne dla danej szkoły w jej procesie doskonalenia".

(Cyt. za: K. Knafel: *Wewnątrzszkolne doskonalenie nauczycieli [w] Program Nowa Szkoła*, Wydawnictwa CODN, Warszawa 1999).

Wybrane dane dotyczące stanu liczbowego i kwalifikacji nauczycieli pełnozatrudnionych w latach szkolnych 2000/2001 i 2002/2003 (odpowiednio: stan z dnia 1 października 2000 r. i z dnia 1 października 2002 r.)

Zatrudnienie nauczycieli. **W roku szkolnym 2002/2003 ogółem w oświacie pracowało 732,8 tys. nauczycieli, w tym 556,7 tys. (76%) zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy¹²², tj. o 11,1 tys. i 6,8 tys. nauczycieli – odpowiednio – więcej niż w roku szkolnym 2000/2001. Zdecydowana większość spośród tych nauczycieli pracowała w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (zob. tabela nr 1).**

Tabela nr 1 – Nauczyciele ogółem, w tym pełnozatrudnieni, w latach szkolnych 2000/2001 i 2002/2003 (z uwzględnieniem organów prowadzących szkoły i placówki oświatowe)

Organy prowadzące szkoły i placówki oświatowe	2000/2001				2002/2003			
	Ogółem nauczycieli		w tym pełnozatrud.		Ogółem nauczycieli		w tym pełnozatrud.	
	w tys. osób	w %	w tys. osób	w %	w tys. osób	w %	w tys. osób	w %
Organy administracji rządowej	80,5	11,1	60,1	10,9	22,6	3,1	16,5	3,0
Samorząd gminny	492,0	68,2	388,9	70,7	495,6	67,6	397,8	71,5
Samorząd powiatowy	108,1	15,0	82,7	15,0	153,9	21,0	119,0	21,4
Samorząd wojewódzki	8,7	1,2	5,3	1,0	12,3	1,7	7,5	1,3
Osoby prawne	22,5	3,1	9,7	1,8	33,2	4,5	13,1	2,4
Osoby fizyczne	9,9	1,4	3,2	0,6	15,2	2,1	2,8	0,5
Razem:	721,7	100,0	549,9	100,0	732,8	100,0	556,7	100,0

¹²² W liczbie tej było 532,7 tys. nauczycieli czynnych oraz 24 tys. nauczycieli korzystających w tym czasie z różnego rodzaju urlopów bądź pozostających w stanie nieczynnym (to ostatnie pojęcie stosowane jest zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy – Karta Nauczyciela i odnosi się do nauczycieli mianowanych, którym nie zapewniono możliwości wykonywania zawodu w szkole macierzystej, a na przeniesienie do innej nie wyrazili zgody).

2. Kwalifikacje nauczycieli. Zgodnie z obowiązującymi przepisami¹²³ kwalifikacje nauczycieli określają: poziom wykształcenia, posiadane przygotowanie pedagogiczne oraz kwalifikacje kierunkowe (specjalności). W analizowanym okresie odnotowano dalszą poprawę struktury wykształcenia nauczycieli pełnozatrudnionych, przede wszystkim zaś wzrost o 5,8 punktów procentowych (z 84,4% do 90,2%) udziału nauczycieli z wykształceniem wyższym¹²⁴, a jednocześnie zmniejszenie o 5,5 punktów procentowych łącznie udziału nauczycieli z wykształceniem średnim (z 4,8% do 2,9%) oraz z wykształceniem na poziomie studium nauczycielskiego lub innych studiów nauczycielskich tego typu istniejących w latach ubiegłych (z 9,9% do 6,3%)¹²⁵. Dynamikę tych zmian w odniesieniu do nauczycieli pracujących w szkołach i placówkach miejskich i wiejskich prezentują dane w tabeli nr 2.

Tabela nr 2 – Poziom wykształcenia nauczycieli pełnozatrudnionych w latach szkolnych 2000/2001 i 2002/2003 (w %)

Wykształcenie	Ogółem kraj		z tego:			
			miasto		wieś	
	2000/2001	2002/2003	2000/2001	2002/2003	2000/2001	2002/2003
Wyższe	84,4	90,2	85,4	90,8	81,9	88,9
Kolegium	0,8	0,5	0,8	0,5	1,0	0,6
SN	9,9	6,3	9,0	5,8	12,1	7,4
Średnie	4,8	2,9	4,8	2,9	5,0	3,1
Razem:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Podkreślić należy, iż w poszczególnych województwach występowało wyraźne zróżnicowanie zarówno struktury wykształcenia nauczycieli, jak i tempa przemian w tym zakresie, co obrazują poniższe zestawienia:

Procentowy udział osób z wykształceniem wyższym w grupie nauczycieli pełnozatrudnionych w danym województwie

¹²³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 10 września 2002 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. Nr 155, poz. 1288).

¹²⁴ Dla porównania: w 1998 r. wykształcenie wyższe posiadało 78,3% nauczycieli, w 1996 r. – 68,5%, w 1994 r. – 61,3%, w 1992 r. - 58,4%, a w 1988 r. tylko 53,3%.

¹²⁵ W dalszej treści oznaczone skrótem „SN”, pod którym należy rozumieć także wykształcenie na poziomie pedagogicznego studium technicznego (PST), studium wychowania przedszkolnego (SWP) i studium nauczania początkowego (SNP).

2000/2001		2002/2003	
świętokrzyskie	- 88,9	świętokrzyskie	- 93,3
warmińsko-mazurskie	- 86,4	kujawsko-pomorskie	- 91,8
lubelskie	- 86,1	lubelskie	- 91,7
.....		
wielkopolskie	- 82,6	dolnośląskie	- 88,8
małopolskie	- 81,9	małopolskie	- 87,6
lubuskie	- 80,7	lubuskie	- 86,6

Procentowy udział osób z wykształceniem średnim w grupie nauczycieli pełnozatrudnionych w danym województwie

2000/2001		2002/2003	
lubuskie	- 5,9	lubuskie	- 3,9
mazowieckie	- 5,7	zachodniopomorskie	- 3,5
zachodniopomorskie	- 5,6	małopolskie	- 3,5
.....		
podkarpackie	- 3,9	łódzkie	- 2,5
lubelskie	- 3,7	lubelskie	- 2,2
świętokrzyskie	- 3,2	świętokrzyskie	- 2,0

Podobne zróżnicowanie struktury wykształcenia nauczycieli oraz dynamiki jej zmian występowało w poszczególnych typach szkół i placówek, co przedstawiono w tabeli nr 3.

Tabela nr 3 – Poziom wykształcenia nauczycieli pełnozatrudnionych w poszczególnych typach szkół i placówek oświatowych w latach szkolnych 2000/2001 i 2002/2003 (w %)

Typ szkoły/placówki	Wyższe		Kolegium		SN		Średnie	
	2000/01	2002/03	2000/01	2002/03	2000/01	2002/03	2000/01	2002/03
Przedszkola	57,4	68,0	0,6	0,5	35,9	27,3	6,2	4,3
Szkoły podstawowe	84,3	90,2	1,1	0,6	9,9	6,3	4,7	2,9
Gimnazja	95,4	97,1	1,0	0,6	1,4	0,9	2,2	1,5
Licea ogólnokształcące	97,9	98,7	0,7	0,4	0,4	0,3	1,0	0,6
Szkoły zasadnicze	71,7	78,0	0,3	0,2	12,2	9,0	15,8	12,8
Szkoły średnie zawodowe	93,1	94,5	0,4	0,3	2,5	2,2	4,0	3,0
Placówki oświat i wychowawcze	81,9	87,5	0,3	0,2	8,1	5,7	9,6	6,5

Widoczną poprawę odnotowano przede wszystkim w strukturze wykształcenia nauczycieli czynnych, mimo to w poszczególnych grupach przedmiotowych tych nauczycieli występowało nadal dość duże zróżnicowanie, co ilustrują dane w tabeli nr 4.

Tabela nr 4 – Nauczyciele czynni według grup przedmiotowych i poziomu wykształcenia w latach szkolnych 2000/2001 i 2002/2003 (w%)

Grupa przedmiotowa	Wyższe		Kolegium		SN		Średnie	
	2000/01	2002/03	2000/01	2002/03	2000/01	2002/03	2000/01	2002/03
Wychowanie. przedszkolne	55,7	68,1	0,5	0,4	37,6	27,2	6,3	4,2
Kształcenie zintegrowane	87,9	92,8	0,2	0,1	9,6	5,8	2,3	1,2
Przedmioty ogólnokształ. (bez kształ. zintegr.)	92,3	95,5	0,7	0,5	4,1	2,3	2,9	1,7
Przedmioty zawodowe	76,0	83,7	0,1	0,1	10,2	6,3	13,8	9,9
Wychowanie (w plac. różnego typu)	82,1	88,6	0,3	0,2	9,0	6,3	8,7	4,9
Pozostali czynni	84,0	90,1	4,1	1,7	6,4	4,7	5,5	3,6
Razem czynni	84,8	90,5	0,8	0,5	9,7	6,1	4,7	2,8

Należy podać, że w roku szkolnym 2002/2003 ok. 3,1 tys. nauczycieli (0,6% pełnozatrudnionych) nie posiadało wymaganego przygotowania pedagogicznego.

Z punktu widzenia zadań dydaktycznych i wychowawczych wykonywanych przez nauczycieli istotne znaczenie ma także zgodność nauczanych przez nich przedmiotów z wyuczoną specjalnością. Jakkolwiek na przestrzeni minionych lat wskaźniki tej zgodności wykazują stałą tendencję wzrostową, to nadal poważny problem stanowiło nauczanie poszczególnych przedmiotów przez nauczycieli nie mających odpowiednich kwalifikacji (zob. tabela nr 5).

Tabela nr 5 – Zgodność przedmiotów ze specjalnościami pełnozatrudnionych nauczycieli w nauczaniu przedmiotów ogólnokształcących jako przedmiotu głównego (w %)

Rok szkolny	Zgodnie ze specjalnością	Niezdanie :		
		nauczyciele z inną specjalnością	nauczyciele bez specjalności	razem
1998/99	81,5	15,0	3,5	18,5
2000/01	83,2	14,1	2,7	16,8
2002/03	87,8	10,7	1,6	12,2

Na przykład w grupie przedmiotów, w których w ostatnich latach występowały największe niedobory specjalistów, udział nauczycieli uczących tych przedmiotów a niemających odpowiednich kwalifikacji (w % ogółu uczących danego przedmiotu jako głównego, w latach szkolnych jak wyżej) kształtował się na poziomie:

	1998/1999	2000/2001	2002/2003
- informatyka	35,6	23,8	15,7
- język angielski	21,2	24,6	20,7
- matematyka	19,0	15,3	9,8
- język polski	15,4	10,6	6,6

3. Doksztalcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli. W warunkach wdrażanej reformy oświatowej oraz wprowadzenia nowych zasad awansu zawodowego nauczycieli zwiększyła się aktywność nauczycieli w zakresie uzupełniania i doskonalenia posiadanych kwalifikacji zawodowych.

W latach szkolnych 2000/2001 i 2002/2003 w różnych formach kształcenia, mających na celu podwyższenie poziomu wykształcenia lub uzyskanie dodatkowych kwalifikacji, uczestniczyło 86,1 tys. i 105,0 tys. nauczycieli (tj. odpowiednio: 15,7% i 18,9% pełnozatrudnionych), przy czym szczególną aktywnością wykazywali się nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach wiejskich (zob. tabela nr 6).

Tabela nr 6 – Doksztalcanie nauczycieli w latach szkolnych 2000/2001 i 2002/2003

Wyszczególnienie	2000/2001				2002/2003			
	Ogółem kształcących się		w tym studia podyplomowe.		Ogółem kształcących się		w tym studia podyplomowe.	
	w tys. osób	% pełnozatr.	w tys. osób	% kształ.	w tys. osób	% pełnozatr.	w tys. osób	% kształ.
Miasto	53,0	13,6	20,3	38,3	68,7	17,4	17,0	24,7
Wieś	33,1	20,7	14,6	44,0	36,3	22,4	10,5	28,9
Razem:	86,1	15,7	34,9	40,6	105,0	18,9	27,5	26,2

Relatywnie najczęściej doksztalcali się w analizowanym okresie nauczyciele wychowania przedszkolnego, przedmiotów ogólnokształcących i kształcenia zintegrowanego (zob. tabela nr 7).

Tabela nr 7 – Nauczyciele kształcący się w latach szkolnych 2000/2001 i 2002/2003 według grup przedmiotowych (w %)

Wyszczególnienie (grupy przedm.)	2000/2001		2002/2003	
	Ogółem kraj	w tym wieś	Ogółem kraj	w tym wieś
Kształcenie zintegrowane	15,9	18,5	19,1	21,0
Przedmioty ogólnokształcące (bez kształcenia zintegrowanego)	16,1	23,1	18,9	23,4
Przedmioty zawodowe	10,1	11,7	13,9	15,4
Wychowanie przedszkolne	22,7	22,5	26,8	26,0
Wychowanie (bez przedszkolnego)	14,8	17,5	18,7	20,5
Pozostali nauczyciele pełnozatrudnieni	12,3	16,7	15,2	18,9
Ogółem pełnozatrudnieni	15,7	20,7	18,9	22,4

Mimo naturalnego odpływu osób z tej grupy pracowników oświaty, zwiększyły się także liczby nauczycieli mających ukończone różne formy doksztalcenia i doskonalenia zawodowego (o 58,8% i 2,4% odpowiednio), co szczegółowo przedstawiono w tabeli nr 8.

Tabela nr 8 – Nauczyciele pełnozatrudnieni w latach szkolnych 2000/2001 i 2002/2003 według ukończonych form doksztalcenia i doskonalenia zawodowego

Wyszczególnienie	2000/2001		2002/2003		Zmiana	
	w tys. osób	% pełnozatr.	w tys. osób	% pełnozatr.	w tys. osób	w %
1. Formy doksztalcenia nadające dodatkowe kwalifikacje (poza studiami)	102,2	18,6	161,5	29,0	+59,3	58,0

– razem						
z tego:						
a) studia podyplomowe	62,2	11,3	118,4	21,3	+56,2	90,3
b) inne formy	40,0	7,3	43,1	7,7	+3,1	7,7
2. Formy doskonalenia zawodowego – razem	206,3	37,5	211,2	37,9	+4,9	2,4
z tego:						
a) studia podyplomowe doskonalące	18,5	3,3	29,6	5,3	+11,1	60,0
b) formy doskonalenia zaw. powyżej 100 godzin	36,6	6,7	25,5	4,6	-11,1	30,3
c) krótkie formy doskonalące	151,2	27,5	156,1	28,0	+4,9	3,2

Udziały nauczycieli posiadających ukończoną formę kształcenia lub doskonalenia zawodowego w poszczególnych województwach (w stosunku do ogółu nauczycieli pełnozatrudnionych w danym województwie) były i są znacznie zróżnicowane, co obrazują poniższe zestawienia:

Procentowy udział nauczycieli posiadających ukończoną formę kształcenia zawodowego w grupie nauczycieli pełnozatrudnionych w danym województwie

2000/2001		2002/2003	
opolskie	- 24,1	świętokrzyskie	- 35,5
świętokrzyskie	- 22,9	opolskie	- 34,7
warmińsko-mazurskie	-21,4	łódzkie	- 31,8
.....		
lubuskie	- 16,4	podkarpackie	- 27,1
lubelskie	- 16,1	lubuskie	- 26,3
pomorskie	- 16,0	lubelskie	- 25,9

Procentowy udział nauczycieli posiadających ukończoną formę doskonalenia zawodowego w grupie nauczycieli pełnozatrudnionych w danym województwie

2000/2001	2002/2003
kujawsko-pomorskie - 43,3	kujawsko-pomorskie - 41,7

podkarpackie	- 42,7	lubelskie	- 41,6
lubelskie	- 41,6	podlaskie	- 40,3
.....		
wielkopolskie	- 34,4	dolnośląskie	- 36,2
dolnośląskie	- 32,7	świętokrzyskie	- 35,6
zachodniopomorskie	- 32,0	zachodniopomorskie	- 32,9

Istotne znaczenie dla jakości pracy nauczycielskiej mają przede wszystkim dłuższe (tzn. od 100 godzin wżwyż) formy uzyskiwania dodatkowych kwalifikacji lub doskonalenia zawodowego, które to formy do 2002 r. ukończyło około 50,2% spośród pełnozatrudnionych nauczycieli, w tym 22,7% nauczycieli więcej niż jedną taką formę.

4. Stopnie awansu zawodowego nauczycieli. **Zgodnie z obowiązującymi przepisami¹²⁶ udział nauczycieli w doskonaleniu stanowi podstawę ich rozwoju zawodowego. W latach 2000-2002 odnotowano przede wszystkim zwiększenie z 0,2 tys. osób do 40,9 tys. osób (odpowiednio) liczby nauczycieli dyplomowanych, którzy w roku szkolnym 2002/2003 stanowili już 7,4% ogółu pełnozatrudnionych nauczycieli, w tym na wsi – 5,7% (zob. tabela nr 9).**

Tabela nr 9 – Nauczyciele według stopni awansu zawodowego w latach szkolnych 2000/2001 i 2002/2003 (w %)

Stopnie awansu zawod.	Ogółem kraj		z tego:			
			miasto		wieś	
	2000/2001	2002/2003	2000/2001	2002/2003	2000/2001	2002/2003
Nauczyciel stażysta	6,0	5,7	6,5	5,9	4,9	5,3
Nauczyciel kontraktowy	13,9	14,0	14,8	14,8	11,7	12,0
Nauczyciel mianowany	79,5	72,4	78,1	70,8	83,1	76,5
Nauczyciel dyplomowany	0,1	7,4	0,0	8,0	0,1	5,7
Inni nauczyciele	0,5	0,5	0,6	0,5	0,3	0,5
Razem:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹²⁶ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 sierpnia 2000 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli (Dz. U. Nr 70, poz. 825, zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 82, poz. 744).

Tabele nr 1-9 sporządzono na podstawie danych zawartych w publikacjach Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli:

- 1. „Nauczyciele w roku szkolnym 2000/01”, Warszawa 2001.*
- 2. „Nauczyciele w roku szkolnym 2002/03”, Warszawa 2003.*

Wydatki z budżetu państwa i z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w latach 1999-2000 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	1999 r.			2000 r.		
	Razem	z tego wydatki:		Razem	z tego wydatki:	
		bieżące	inwe- stycyjne		bieżące	inwe- stycyjne
1. Wydatki dysponentów budżetu państwa na oświatę i wychowanie (dz.79) – ogółem	2.889.952	2.662.054	227.898	1.959.933	1.533.646	426.287
w tym:						
- kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli (rozdz. 8062)	143.741	141.959	2.842	76.452	75.110	1.342
z tego:						
- budżet MEN	75.687	74.967	720	60.276	59.634	642
- budżety innych ministrów	107	107		217	217	
- budżety wojewodów	67.947	66.885	1.062	15.959	15.259	700
2. Wydatki z budżetów j.s.t. na oświatę i wychowanie (dz.79) – ogółem	25.185.210	23.447.786	1.737.424	29.120.555	27.165.867	1.954.688
w tym:						
- kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli (rozdz. 8062)	75.576	74.338	1.238	73.073	71.499	1.574
z tego:		1.514		2.606	2.606	
- budżety gmin	1.514					
- budżety miast na prawach powiatu	1.104	1.104		1.398	1.398	
- budżety powiatów		103		1.088	1.054	34
- budżety woj. samorząd.	103					
	72.855	71.617	1.238	67.981	66.441	1.540

Źródła: 1. Informacja Ministerstwa Edukacji Narodowej o realizacji podstawowych zadań oraz budżetu w 1999 r. w zakresie oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego (z czerwca 2000 r.), 2. Informacja Ministerstwa Edukacji Narodowej o realizacji podstawowych zadań oraz budżetu w zakresie oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego i o realizacji budżetu Ministerstwa Edukacji Narodowej w częściach: 25 – Kultura fizyczna i sport, 30 – Oświata i wychowanie, 38 – Szkolnictwo wyższe (z czerwca 2001 r.).

Wydatki z budżetu państwa i z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w latach 2001 – 2002 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2001 r.			2002 r.		
	Razem	z tego wydatki::		Razem	z tego wydatki:	
		bieżące	mająt.		bieżące	mająt.-
1. Wydatki dysponentów budżetu państwa na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wych. (dz. 801 i 854) – ogółem w tym:	2.061.521	1.759.415	302.106	2.186.621	1.987.219	199.402
-						
dokształcanie i doskonalenie nauczycieli (rozd. 80146 i 85446)	71.676	69.846	1.830	45.416	40.172	5.244
z tego:						
- budżet MENiS	61.513	61.113	400	31.507	30.904	603
- budżety innych resortów				1.964	1.964	
- budżety wojewodów	10.163	8.733	1.430	11.945	7.304	4.641
2. Wydatki z budżetów j.s.t. na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wych. (dz. 801 i 854) – ogółem w tym:	31.584.651	29.219.725	2.364.926	32.428.242	30.167.676	2.260.566
-						
dokształcanie i doskonalenie nauczycieli (rozd. 80146 i 85446)	76.170	73.272	2.898	143.232	136.706	6.526
z tego:						
- budżety gmin	3.388	3.388		32.388	32.356	32
- budżety miast na prawach powiatu	2.529	2.433	96	26.261	25.570	691
- budżety powiatów	3.492	3.288	204	13.612	13.506	106
- budżety woj. samorząd.	66.761	64.163	2.598	70.971	65.274	5.697

Źródła: 1. Informacja Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu o realizacji podstawowych zadań oraz budżetu w 2001 r. w zakresie oświaty i wychowania, edukacyjnej opieki wychowawczej oraz o realizacji budżetu MENiS w części 30 - Oświata i wychowanie (z czerwca 2002 r.), 2. Informacja Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu o realizacji podstawowych zadań oraz budżetu w 2002 r. w zakresie oświaty i wychowania, edukacyjnej opieki wychowawczej oraz o realizacji budżetu Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu w części 30 – Oświata i wychowanie (z czerwca 2003 r.).

Załącznik nr 8

Zestawienie liczbowe placówek doskonalenia nauczycieli (według stanu z września 2002 r., bez placówek centralnych MENiS)

Lp.	Województwo	Placówki publiczne prowadzone przez:		Placówki niepubliczne
		Samorządy województw	Inne j.s.t.	
1.	Dolnośląskie	2 + 3 filie	21	22
2.	Kujawsko-pomorskie	3	1	16
3.	Lubelskie	4	5	7
4.	Lubuskie	2	1	9
5.	Łódzkie	4	4	19
6.	Małopolskie	1 + 4 ośrodki	3	27
7.	Mazowieckie	8	6	77
8.	Opolskie	2	3	7
9.	Podkarpackie	1 + 4 oddziały	2	8
10.	Podlaskie	3	1	10
11.	Pomorskie	2	1	23
12.	Śląskie	4	2	33
13.	Świętokrzyskie	1	2	17
14.	Warmińsko-mazurskie	2	4	9
15.	Wielkopolskie	5	2	27
16.	Zachodniopomorskie	2	4	13
	Razem:	46 +11 filii/ ośrodków/oddziałów	62	324

Źródło: publikacja Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli „Placówki doskonalenia nauczycieli w Polsce – stan: wrzesień 2002 r.”, Warszawa 2002.

Załącznik nr 9

Wybrane dane o doradcach metodycznych w Polsce w roku szkolnym 2003/2004

1. W początkach roku szkolnego 2003/2004 w kraju działało 2.417 nauczycieli doradców metodycznych, z których większość (ponad 57%) zatrudniona była w szkołach i placówkach prowadzonych przez gminne jednostki samorządu terytorialnego. Najwięcej doradców metodycznych pracowało w województwach: śląskim i mazowieckim, najmniej - w województwach – podlaskim i lubuskim (zob. tabela nr 1).

Tabela nr 1 – Doradcy metodyczni w roku szkolnym 2003/2004 według województw i organów zatrudniających

Lp.	Województwo	Doradcy metod.- ogółem	z tego zatrudnieni przez:			Liczba naucz. w woj.	Liczba naucz. na 1 dor.
			sam. woj.	powiaty	gminy		
1.	Dolnośląskie	195	1	88	55	49.357	253
2.	Kujawsko-pomorskie	96	4	23	36	41.037	427
3.	Lubelskie	152	2	63	87	46.034	303
4.	Lubuskie	42	0	0	42	18.890	450
5.	Łódzkie	158	2	100	56	46.422	294
6.	Małopolskie	143	0	85	58	69.375	485
7.	Mazowieckie	354	9	111	232	94.729	268
8.	Opolskie	117	0	45	72	18.304	156
9.	Podkarpackie	108	2	32	74	44.562	413
10.	Podlaskie	57	5	31	21	24.474	429
11.	Pomorskie	94	0	38	48	39.944	425
12.	Śląskie	428	3	104	320	89.796	210
13.	Świętokrzyskie	79	0	30	49	26.103	330
14.	Warmińsko-mazurskie	71	1	28	41	28.153	397
15.	Wielkopolskie	220	2	82	143	63.333	288
16.	Zachodniopomorskie	103	14	48	41	32.301	314
	Razem:	2.417	45	908	1.375	732.814	303

Źródło: publikacja CODN „Doradcy metodyczni w Polsce w roku szkolnym 2003/2004” (stan i struktura zatrudnienia zgodnie z danymi otrzymanymi z wojewódzkich, powiatowych i gminnych placówek doskonalenia nauczycieli), Warszawa, listopad 2003 r.

Uwaga: w kolumnach o organach zatrudniających doradców metodycznych dane niepełne, ze względu na brak informacji o sposobie zatrudnienia 89 doradców metodycznych (dot. województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego i pomorskiego).

2. Porównanie danych CODN dotyczących stanu liczbowego doradców metodycznych wybranych specjalności z danymi o liczbie nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy i prowadzących zajęcia z tych przedmiotów potwierdza znaczne zróżnicowanie organizacji doradztwa metodycznego w poszczególnych województwach. Szczegółowe informacje w powyższym zakresie prezentuje tabela nr 2.

Tabela nr 2 – Liczba pełnozatrudnionych nauczycieli wybranych przedmiotów (zajęć) przypadająca na jednego doradcę metodycznego w układzie województw

Lp.	Województwo	B.	Ch.	E.z.	F.	G.	H.	In.	J.p.	M.	N.p.	R.	WF	W.p.
1.	Dolnośląskie	105	267	200	185	173	122	97	215	157	254	b.d.	745	303
2.	Kujawsko-pomorskie	115	114	455	141	115	116	721	332	291	419	235	329	1.244
3.	Lubelskie	80	170	212	136	104	132	163	340	341	460	155	271	276
4.	Lubuskie	73	103	349	107	98	250	b.d.	334	214	501	533	410	1.568
5.	Łódzkie	100	127	254	102	86	140	155	204	187	373	191	263	333
6.	Małopolskie	119	219	530	151	121	145	270	297	256	636	211	534	659
7.	Mazowieckie	81	122	205	87	58	103	211	162	163	257	334	301	337
8.	Opolskie	33	182	108	197	30	87	43	102	99	140	99	134	184
9.	Podkarpackie	536	430	238	139	91	142	163	327	392	560	181	516	760
10.	Podlaskie	156	123	462	291	123	302	455	427	294	653	103	706	586
11.	Pomorskie	59	206	274	234	243	253	174	240	381	313	195	503	1.190
12.	Śląskie	41	77	273	72	60	83	155	131	114	189	85	184	258
13.	Świętokrzyskie	88	148	307	108	43	106	73	144	174	721	217	372	413
14.	Warmińsko-mazurskie	77	b.d.	283	150	99	159	158	338	273	440	176	584	616
15.	Wielkopolskie	114	162	196	229	87	102	332	182	186	243	154	293	215
16.	Zachodnio-pomorskie	85	145	148	86	109	192	178	180	208	388	223	368	268
	Razem – kraj:	82	145	248	121	84	124	172	205	196	321	180	325	351

Poszczególne symbole oznaczają: „B.” – biologia, „Ch.” – chemia, „E.z.” – edukacja zawodowa, „F.” – fizyka, „G.” – geografia, „H.” – historia, „In.” – informatyka, „J.p.” – język polski, „M.” – matematyka, „N.p.” – nauczanie początkowe/kształcenie zintegrowane, „R.” – religia, „WF” – wychowanie fizyczne, „W.p.” – wychowanie przedszkolne, „b.d.” – brak doradcy metodycznego.

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych w publikacji, o której mowa wyżej (tj., Doradcy metodyczni w Polsce w roku szkolnym 2003/2004”) oraz w publikacji CODN „Nauczyciele w roku szkolnym 2002/03”, Warszawa 2003.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent RP
2. Marszałek Sejmu
3. Marszałek Senatu
4. Prezes Rady Ministrów
5. Wiceprezesi Rady Ministrów (3)
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Minister Edukacji Narodowej i Sportu
9. Minister Finansów
10. Minister Sprawiedliwości
11. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu RP
12. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP
13. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
14. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu RP
15. Komisja Edukacji, Nauki i Sportu Senatu RP
16. Kierownictwo NIK