



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.010.01.2022

Marek Woźniak
Marszałek
Województwa Wielkopolskiego

Urząd Marszałkowski
Województwa Wielkopolskiego
al. Niepodległości 34
61-714 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/22/509 - Działalność publicznych placówek doskonalenia nauczycieli w województwie lubuskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, al. Niepodległości 34, 61-714 Poznań ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Prowadzenie i nadzór nad działalnością placówek doskonalenia nauczycieli.
Okres objęty kontrolą	Od 1 września 2019 r. do 31 sierpnia 2022 r. z uwzględnieniem dokumentów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Artur Piglas, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/195/2022 z 30 listopada 2022 r. 2. Monika Lasota, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/196/2022 z 30 listopada 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-2)</p>

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzenie oraz sprawowanie przez Samorząd Województwa Wielkopolskiego nadzoru nad działalnością placówek doskonalenia nauczycieli.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Samorząd województwa zapewnił niezbędne środki finansowe i warunki organizacyjne konieczne do prawidłowej realizacji zadań przez placówki doskonalenia nauczycieli. Sprawowano nadzór nad działalnością tych placówek poprzez m.in. prowadzenie w nich kontroli problemowych lub kompleksowych. Ponadto, placówki doskonalenia nauczycieli przedkładały Marszałkowi do zatwierdzenia plany pracy oraz sprawozdania z ich realizacji. W okresie objętym kontrolą prawidłowo ogłoszono i przeprowadzono dwa skontrolowane konkursy na stanowiska dyrektorów wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli.

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Marszałek.

³ Dz. U. 2022 r., poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Prowadzenie i nadzór nad działalnością placówek doskonalenia nauczycieli

Opis stanu faktycznego

1.1. Na funkcjonowanie placówek doskonalenia nauczycieli⁶, w rozdziale 80146-*Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli* wydatkowano⁷: 30,8 mln zł w 2019 r., 24,8 mln zł w 2020 r., 39,4 mln zł w 2021 r. i 35,5 mln zł w 2022 r., z tego:

- ze środków Samorządu Województwa Wielkopolskiego: 11,7 mln zł w 2019 r., 12,2 mln zł w 2020 r., 14,1 mln zł w 2021 r. i 18,8 mln zł w 2022 r.,
- ze środków z dotacji celowej budżetu państwa przekazywanej na wydatki związane z zatrudnieniem nauczycieli w celu realizacji zadań doradcy metodycznego: 0,3 mln zł w 2019 r., 2,1 mln zł w 2020 r., 3,5 mln zł w 2021 r. i 3,8 mln zł w 2022 r.,
- ze środków Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020 oraz budżetu środków europejskich: 18,7 mln zł w 2019 r., 10,5 mln zł w 2020 r., 21,8 mln zł z 2021 r. i 12,7 mln zł w 2022 r.,
- z innych środków: 0,05 mln zł w 2019 r. oraz 0,17 mln zł w 2022 r.

(akta kontroli str. 3-6)

Wysokość środków przeznaczonych dla placówek doskonalenia nauczycieli została ustalona:

- w grupie wynagrodzeń i składek od nich naliczanych – zgodnie z zatwierdzonymi arkuszami organizacyjnymi na dwa lata szkolne w ujęciu roku budżetowego. Wysokość wynagrodzenia planowana była dla pracowników pedagogicznych i niepedagogicznych z uwzględnieniem regulacji prawnych,
- w grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych i wydatków związanych z realizacją ich statutowych zadań – na podstawie Uchwały Zarządu Województwa Wielkopolskiego w sprawie założeń do projektu budżetu Województwa Wielkopolskiego na dany rok, zapotrzebowania składanego przez jednostki oraz analizy wydatków w latach ubiegłych, jak również warunków ekonomiczno-gospodarczych w poszczególnych latach,
- w grupie wydatków majątkowych oraz ważniejszych remontów – wysokość środków przyznawanych na wydatki majątkowe i remontowe ustalana była na podstawie Planu naprawczego i rozwoju infrastruktury jednostki, który aktualizowany był co 2 lata zgodnie z zapisami Uchwały Nr 1793/2020 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 30 stycznia 2020 roku w sprawie zasad monitoringu potrzeb związanych z utrzymaniem właściwego stanu technicznego obiektów, realizacji niezbędnych inwestycji i remontów w tym zakresie oraz dostosowania budynków do potrzeb rozwojowych wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez Departament Edukacji i Nauki Urzędu. Propozycje planowanych inwestycji i remontów przedkładane były Zarządowi Województwa Wielkopolskiego, a po ich akceptacji jednostka otrzymywała stosowną informację.

(akta kontroli str. 7-8, 28-43)

Marszałek podał w złożonym wyjaśnieniu, że celem weryfikacji działań i prawidłowości wykorzystania środków publicznych zostały zdefiniowane „formy doskonalenia” organizowane przez placówki doskonalenia nauczycieli i „formy wspomagania”

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dalej: placówki.

⁷ Kwoty za rok 2019, 2020 i 2021 zostały ustalone na podstawie rocznych sprawozdań RB-28S, natomiast za rok 2022 r. na podstawie sprawozdania Rb-28S za grudzień.

prowadzone przez publiczne biblioteki pedagogiczne oraz utworzono jednolity wzór sprawozdania pozwalający na wykazanie liczby i rodzajów działań przeprowadzonych w danym roku. Podał również, że środki na wyposażenie placówek doskonalenia nauczycieli zabezpieczane są w planie finansowym jednostki. Jednostki zobowiązane były do systematycznego dokonywania zmiany/uzupełnienia sprzętu i innych akcesoriów niezbędnych do ich prawidłowego funkcjonowania w zakresie statutowych i dodatkowych działań. Dodatkowo środki na wyposażenie – w przypadku uzasadnionego dodatkowego zakupu, po decyzji Zarządu Województwa Wielkopolskiego przydzielano w trybie zwiększenia planu finansowego na wskazany cel. Marszałek podał ponadto, że ze środków własnych Samorządu Województwa Wielkopolskiego przystosowane zostały pomieszczenia na utworzenie pokoiów do przygotowania prezentacji medialnych tzw. „Green Studia”, które zostały następnie wyposażone w sprzęt ze środków Unii Europejskiej. Pomieszczenia te zabezpieczyły działania placówek w zakresie prowadzenia zajęć on-line. Marszałek wyjaśnił, że w jego ocenie przekazywane przez Samorząd Województwa Wielkopolskiego środki są wystarczające do realizacji przez placówki zadań obowiązkowych i dodatkowych.

(akta kontroli str. 7-8, 42)

1.2. W okresie od 1 września 2019 r.⁸ do 31 sierpnia 2022 r. pracownicy Urzędu przeprowadzili w placówkach doskonalenia nauczycieli funkcjonujących na terenie województwa:

- cztery kontrole kompleksowe⁹ – w przypadku jednej placówki stwierdzono nieterminowe regulowanie zobowiązań dotyczące trzech skontrolowanych dokumentów księgowych, a w drugim przypadku placówka m.in. sporządziła i przekazała roczne sprawozdanie z udzielonych zamówień publicznych dwa dni po terminie. W przypadku pozostałych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i uchybień,
- jedną kontrolę w zakresie prawidłowości rozliczeń podatku od towarów i usług za wybrane miesiące¹⁰. W jej wyniku stwierdzono, że pomimo wdrożenia w księgowości odpowiednich procedur, mających na celu przestrzeganie przepisów ustawy o VAT, w placówce występowały przypadki wystawiania faktur i ewidencjonowania sprzedaży w sposób niezgodny z ustawą o VAT. W związku z powyższym zalecono podjęcie skutecznych działań celem wyeliminowania wskazanych nieprawidłowości,
- dwie kontrole z zakresu wydatkowania środków na doszkąlanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli¹¹ - nie stwierdzono w ich wyniku nieprawidłowości i uchybień,
- jedną kontrolę z zakresu prowadzenia dokumentacji osobowej pracowników¹² - nie stwierdzono w jej wyniku nieprawidłowości i uchybień.

Do Urzędu, w okresie objętym kontrolą, nie wpłynęły skargi na prowadzenie gospodarki finansowej przez placówki doskonalenia nauczycieli.

(akta kontroli str. 64-69)

1.3. Na wydatki związane z zatrudnianiem nauczycieli w celu realizacji zadań doradców metodycznych w budżecie państwa zaplanowano środki w wysokości: 1,1 mln zł w 2019 r.¹³, 2,1 mln zł w 2020 r., 3,5 mln zł w 2021 r. i 3,9 mln zł w 2022 r.

⁸ W okresie od 1 stycznia do 30 sierpnia 2019 r. w trzech placówkach: w Pile, w Lesznie i w Kaliszu przeprowadzone zostały kontrole problemowe w zakresie prawidłowości rozliczeń podatku od towarów i usług za wybrane miesiące, a w placówce w Lesznie również kontrola z zakresu wydatkowania środków na doszkąlanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli.

⁹ W 2020 r. – w Centrum Doskonalenia Nauczycieli w Lesznie i Centrum Doskonalenia Nauczycieli w Pile, w 2021 r. w Centrum Doskonalenia Nauczycieli w Kaliszu oraz w 2022 r. – Centrum Doskonalenia Nauczycieli w Koninie.

¹⁰ W 2021 r. – w Ośrodku Doskonalenia Nauczycieli w Poznaniu.

¹¹ W 2021 r. – w Centrum Doskonalenia Nauczycieli w Pile i w Ośrodku Doskonalenia Nauczycieli w Poznaniu.

¹² W 2022 r. – w Centrum Doskonalenia Nauczycieli w Kaliszu.

¹³ Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustawy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1287) zmiana art.70a ust.6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, weszła w życie z dniem 1 września 2019 r.

Zostały one wykorzystane na poziomie odpowiednio: 24,2%, 97,1%, 98,9% i 97,8% w stosunku do kwot zaplanowanych i zostały przeznaczone na:

- wynagrodzenia,
- zakup usług zdrowotnych,
- odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.

Dodatkowo ze środków własnych samorządu województwa na realizację zadań nauczycieli doradców metodycznych wydatkowano na:

- materiały i wyposażenie – 11.277,79 zł w 2021 r. i 10.023,15 zł w 2022 r.,
- wyjazdy służbowe – 778,05 zł w 2021 r. i 10.488,91 zł w 2022 r.,
- szkolenia bhp – 600 zł w 2021 r. i 330 zł w 2022 r.,
- doskonalenie zawodowe – 198 zł w 2022 r.,
- usługi transportowe – 159,90 zł w 2022 r.

(akta kontroli str. 3-6, 70)

Pismem z 22 grudnia 2021 r. Departament Edukacji i Nauki Urzędu przedstawił propozycje zapisów w umowie z Wojewodą Wielkopolskim w sprawie finansowania doradców metodycznych, które miały polegać na poszerzeniu katalogu wydatków finansowanych ze środków budżetu państwa. W odpowiedzi Wicekurator Oświaty wskazał, że finansowanie z dotacji wydatków związanych z: pierwszym wyposażeniem stanowiska pracy oraz jego utrzymaniem, zakupem materiałów biurowych, obsługą zadania związanego z zatrudnieniem nauczycieli, wypłatą nagród ze specjalnego funduszu nagród oraz wydatków na podróże służbowe, doskonaleniem zawodowym nauczycieli oraz zwiększeniem maksymalnej kwoty dodatku funkcyjnego do 3 000 zł na cały etat nie było możliwe w świetle obowiązujących przepisów.

Kwestie finansowania kosztów związanych z obsługą zatrudnienia doradców metodycznych zostały również podniesione w piśmie Dyrektora Departamentu Edukacji i Nauki Urzędu z 16 września 2022 r. skierowanym do Wielkopolskiego Kuratora Oświaty w Poznaniu. Wskazano w nim, iż publiczne placówki doskonalenia nauczycieli i urzędy marszałkowskie zostały obciążone wszystkimi czynnościami związanymi ze sprawami pracowniczymi. Spowodowało to zwiększenie zakresu czynności pracowników kadrowo-płacowo-księgowych, a w zawartej umowie o dofinansowanie ww. zadań nie przewidziano środków na ten cel. W związku z powyższym Dyrektor ww. departamentu zwróciła się o przyznanie dodatkowych środków w grupie: wynagrodzeń i składek od nich naliczonych oraz wydatków związanych z realizacją statutowych zadań. W udzielonej odpowiedzi Wielkopolski Kurator Oświaty ponownie poinformował, że finansowanie tego rodzaju wydatków nie było możliwe w świetle obowiązujących przepisów.

(akta kontroli str. 71-77)

2. W okresie objętym kontrolą zostały ogłoszone i przeprowadzone konkursy na stanowiska dyrektorów trzech placówek doskonalenia nauczycieli w województwie wielkopolskim.

W wyniku kontroli dwóch postępowań stwierdzono, że na podstawie uchwał Zarządu Województwa Wielkopolskiego powołano komisje konkursowe w celu wyłonienia kandydata na stanowisko dyrektora Centrum Doskonalenia Nauczycieli w Koninie i dyrektora Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli w Poznaniu. Składy komisji były zgodne z wymaganiami określonymi w § 9 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli¹⁴.

¹⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1045, ze zm., dalej zwanego: rozporządzeniem.

Przebieg konkursów został odnotowany w protokołach podpisanych przez wszystkich członków komisji konkursowych. Prace były prowadzone zgodnie z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej¹⁵. W obradach komisji brała udział wymagana liczba jej członków, którzy zarekomendowali na stanowisko dyrektora osobę, która otrzymała wymaganą liczbę głosów. Stanowiska dyrektorów obydwu placówek zostały, na podstawie uchwał Zarządu Województwa Wielkopolskiego, powierzone na okres od 1 września 2022 r. do 31 sierpnia 2027 r. kandydatom rekomendowanym przez poszczególne komisje.

(akta kontroli str. 78-110)

3. Plany pracy Centrum Doskonalenia Nauczycieli w Pile i Centrum Doskonalenia Nauczycieli w Koninie na lata szkolne 2019/2020 i 2021/2022, przedstawione Wielkopolskiemu Kuratorowi Oświaty w terminie do 15 lipca, zostały przez niego pozytywnie zaopiniowane. W przypadku planów pracy na rok szkolny 2021/2022 placówek w Pile i Koninie, Kurator Oświaty wydając opinię pozytywną przedstawił swoje uwagi i spostrzeżenia dotyczące realizacji kierunków polityki oświatowej państwa w przedmiotowym roku szkolnym. Powyższe plany zostały zatwierdzone przez organ prowadzący w terminie do 31 sierpnia poprzedniego roku szkolnego. Sprawozdania z realizacji planu pracy za dany rok szkolny zostały przedstawione, przez te placówki, organowi prowadzącemu w terminie do 30 września następnego roku szkolnego.

W sprawozdaniach, w zakresie zadań wskazanych w planach pracy danej placówki, przedstawione zostały informacje m.in.: o formach prowadzonego doskonalenia zawodowego¹⁶, które zostały ujęte w opracowanej przez placówkę doskonalenia nauczycieli ofercie form doskonalenia na dany rok szkolny, o liczbie przeprowadzonych konsultacji grupowych i indywidualnych oraz warsztatach i innych formach wspierania nauczycieli.

(akta kontroli str. 111-331)

W Urzędzie nie opracowano odrębnych procedur dokonywania oceny pracy wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli. Marszałek wyjaśnił, że *Ośrodki Doskonalenia Nauczycieli obowiązane są uzyskać akredytację, która stanowi, że zapewniają one wysoką jakość prowadzonych form doskonalenia nauczycieli. (...) Decyzję o przyznaniu akredytacji wydaje Wielkopolski Kurator Oświaty. Wszystkie Ośrodki Doskonalenia Nauczycieli, dla których organem prowadzącym jest Samorząd Województwa posiadają akredytację.*

Odnosnie do kwestii, czy i przy pomocy jakich narzędzi organ prowadzący mierzył poprawę efektów nauczania, Marszałek wskazał, że *organ prowadzący sprawuje nadzór w zakresie spraw finansowych i administracyjnych. Mierzenie poprawy efektów nauczania leży w gestii Wielkopolskiego Kuratora Oświaty, który sprawuje nadzór pedagogiczny.*

(akta kontroli str. 64-67)

W Informacjach o stanie realizacji zadań oświatowych sporządzonych za lata szkolne objętych kontrolą, w odniesieniu do placówek doskonalenia nauczycieli, przedstawione zostały m.in. zestawienia liczby form i uczestników doskonalenia i doskonalenia zawodowego. Podane zostały także informacje o działaniach poszczególnych placówek, w tym o organizowanych kursach i projektach.

¹⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 1428.

¹⁶ W sprawozdaniu Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli w Pile wskazano również liczbę osób uczestniczących w każdej formie doskonalenia.

Wskazywano w nich, że realizując zadania w danym roku szkolnym, placówki uwzględniły podstawowe kierunki polityki oświatowej państwa ustalone przez Ministra Edukacji Narodowej, w tym: uwzględnienie w procesach edukacyjnych wymagań egzaminacyjnych dotyczących egzaminu ósmoklasisty i egzaminu maturalnego oraz działania w zakresie wsparcia wychowawczego i psychoprofilaktycznego środowiska szkolnego w sytuacji kryzysowej wywołanej pandemią. W przypadku Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli w Kaliszu aktywnie działało „Green Studio” wykorzystywane przez nauczycieli konsultantów i doradców metodycznych do nagrywania filmów oraz materiałów audio udostępnianych odbiorcom na stronie internetowej tej placówki oraz w serwisach społecznościowych.

(akta kontroli str. 332-354)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Poznań, 23 lutego 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy:

Monika Lasota
Główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Karolina Wirszyc-Sitkowska

Artur Piglas
p.o. Wicedyrektor