



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.022.05.2016
P/16/071

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/071 – Kształcenie w szkołach dla dorosłych.
Okres objęty kontrolą	Lata szkolne od 2013/2014 do 2015/2016, a także zdarzenia przed i po tym okresie, mające znaczenie dla kontrolowanej działalności.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Kontrolę przeprowadził Jerzy Stachowiak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LK1/81/2016 z dnia 4 października 2016 r. [dowód: akta kontroli str. 1]
Jednostka kontrolowana	Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Grzymałkowie, ul. Świętokrzyska 22, 26-080 Grzymałków (dalej: Szkoła, Liceum, LO).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Monika Gworek, Dyrektor Liceum (dalej: Dyrektor). [dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej Do Liceum przyjmowano kandydatów spełniających wymogi rekrutacyjne, przy czym żądano od nich przedłożenia kserokopii dowodu osobistego, co stanowiło przekroczenie uprawnień Szkoły, wynikających z art. 20t ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty², określającego jakich danych można żądać w procesie rekrutacji do szkoły.

W wymaganym wymiarze zrealizowano obowiązkowe zajęcia edukacyjne, a prowadzący je nauczyciele posiadali wymagane kwalifikacje oraz przygotowanie pedagogiczne. Prawidłowo prowadzono dokumentację przebiegu nauczania i właściwie zorganizowano proces dydaktyczny, umożliwiając słuchaczom przygotowanie do egzaminów zewnętrznych, przy czym z uwagi na niezakończenie cyklu kształcenia³ w trakcie kontroli nie była możliwa ocena skuteczności i efektywności procesu kształcenia.

Mimo obowiązku wynikającego z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach⁴, Dyrektor Szkoły nie przeprowadzała kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów wykorzystywanych na potrzeby Liceum. Budynek Zespołu Szkół w Grzymałkowie, w którym odbywały się zajęcia, spełniał wymogi w zakresie bezpieczeństwa i higieny. Słuchaczom Szkoły zapewniono wyposażenie i pomoce dydaktyczne niezbędne do realizacji obowiązkowych treści nauczania.

Środki dotacji wydatkowane były na cele określone w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty. W złożonej staroście kieleckiemu miesięcznej *informacji o rzeczywistej liczbie słuchaczy szkoły niepublicznej o uprawnieniach szkoły*

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

² Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.

³ Szkoła prowadziła działalność od 1 września 2014 r. w trzyletnim cyklu kształcenia.

⁴ Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69, ze zm.

publicznej za maj 2015 r., zawyżono liczbę słuchaczy (o jednego), od której uzależniona była kwota przysługującej Szkole dotacji.

NIK zwróciła uwagę na formę prowadzenia list obecności słuchaczy, która utrudniała weryfikację faktycznej ich obecności na poszczególnych godzinach zajęć, a także na fakt, iż w kontrolowanym okresie Dyrektor i nauczyciele Szkoły byli wynagradzani na podstawie umów o dzieło w sytuacji, kiedy charakter wykonywanych przez nich zadań odpowiadał świadczeniu usług.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Proces rekrutacji

Opis stanu
faktycznego

Szkoła, kształcąca osoby dorosłe w systemie zaocznym, jest placówką niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej i rozpoczęła działalność 1 września 2014 r. Organem prowadzącym Liceum jest Piotr Pająk – Centrum Kształcenia Ustawicznego „Patronus” w Kielcach.

W dokumentacji Szkoły brak było informacji na temat rozpoznania rynku pracy, a także sposobu określenia oferty edukacyjnej LO. Dyrektor Szkoły wyjaśniła: *Prowadziliśmy rozpoznanie runku pracy poprzez powiatowe urzędy pracy i ich filie w Końskich i Stąporkowie, a także w Miejskich Ośrodkach Pomocy Społecznej w Końskich oraz w Stąporkowie. Ponadto naszym zainteresowaniem obejmowaliśmy uczniów, którzy z różnych przyczyn nie mogli kontynuować nauki w szkołach dziennych, np. ciąża, choroba, uzależnienie. Współpracujemy również z położonym opodal Grzymałkowa Ośrodkiem Uzależnień w Pałęgach gm. Mniów. Wiadomości w powyższym zakresie pozyskiwaliśmy również za pośrednictwem okolicznych parafii Kościoła Katolickiego. Nasza oferta skierowana jest głównie do kobiet, które po urodzeniu dziecka przerwały edukację, zajmując się wychowaniem dzieci, do osób bezrobotnych, które chcą uzupełnić wykształcenie, a także do młodzieży, która nie potrafiła odnaleźć się w warunkach szkoły dziennej (uzależnienia, depresja, nieprzystosowanie społeczne w grupie, brak indywidualnego podejścia do ucznia w szkołach dziennych).* [dowód: akta kontroli str. 13]

O prowadzonym naborze Szkoła informowała za pośrednictwem ulotek, plakatów i banerów. [dowód: akta kontroli str. 10-12]

Dyrektor Szkoły podała: *Informację o naborze przekazywano za pośrednictwem ulotek, plakatów, banerów wielkoformatowych (5 szt.), stoisk reklamowych na festynach i targach edukacyjnych, poprzez ogłoszenia duszpasterskie w okolicznych kościołach. Ponadto nasi nauczyciele odwiedzają potencjalnych uczniów w ich domach, przekazując ofertę.* [dowód: akta kontroli str. 13]

Analiza dokumentacji 30 słuchaczy przyjętych do LO w badanym okresie (po 15 osób rozpoczynających naukę w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016) wykazała, że spełniali oni warunki rekrutacyjne uprawniające do przyjęcia do Liceum, określone w art. 20k ust. 1 pkt 3 i ust. 6 ustawy o systemie oświaty. W dokumentacji znajdowały się kserokopie dowodów osobistych słuchaczy, o czym szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*. [dowód: akta kontroli str. 14]

Ustalone
nieprawidłowości

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

W dokumentacji związanej z rekrutacją gromadzono kserokopie dowodów osobistych słuchaczy. [dowód: akta kontroli str. 14]

Szkoła, żądając podczas postępowania rekrutacyjnego kserokopii dowodu osobistego, przekroczyła swoje uprawnienia. Zakres danych, jakie szkoła może uzyskiwać i przetwarzać w ramach postępowania rekrutacyjnego został określony w art. 20t ustawy o systemie oświaty. Żądanie przedkładania przez słuchaczy kopii dowodów osobistych prowadziło do nieuprawnionego przetwarzania przez Szkołę innych danych, które nie były niezbędne w procesie rekrutacji, takich jak wizerunek, wzrost i kolor oczu.

Dyrektor Szkoły wyjaśniła, że kserokopię dowodu osobistego słuchaczy pobieramy na wyraźne polecenie naczelnik Wydział Edukacji w Starostwie Powiatowym w Kielcach. Polecenie to zostało wprowadzone po jej kontroli w grudniu 2014 r. (...) Jednocześnie informuję, że na moje sugestie iż procedura ta jest niezgodna z obowiązującym prawem, Pani Naczelnik zapewniła mnie, że konsultowała się z prawniczką ze Starostwa i mam wykonać to polecenie. Na kolejnych kontrolach było to sprawdzane. [dowód: akta kontroli str. 276]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Organizacja kształcenia w Szkole

Opis stanu faktycznego

Minimalny wymiar godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych w liceum ogólnokształcącym dla dorosłych (IV etap edukacyjny) w trzyletnim okresie nauczania został określony w ust. 1 pkt 2 załącznika nr 12 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych⁵.

Kontrola przeprowadzona w dniach 19-22 października 2016 r., na zlecenie NIK, przez Kuratorium Oświaty w Kielcach (dalej: KO w Kielcach) nie wykazała nieprawidłowości w zakresie opracowania planu nauczania oraz jego realizacji. Szkoła posiadała opracowane plany nauczania na dany etap edukacyjny. Uwzględniały one ramowy plan nauczania dla szkoły publicznej danego typu. Zajęcia edukacyjne realizowane były w czasie nie krótszym, niż łączny wymiar zajęć edukacyjnych określony w ramowym planie nauczania. Szkoła realizowała programy nauczania uwzględniające podstawę programową kształcenia ogólnego. [dowód: akta kontroli str. 278-284]

Liceum korzystało z pomieszczeń Zespołu Szkół w Grzymałkowie (dalej: Zespół) na podstawie umowy najmu zawartej 14 sierpnia 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 42-43]

Budynek Zespołu był wyposażony w urządzenia oraz sprzęty i pomoce niezbędne do prowadzenia zajęć przez LO. W budynku Zespołu znajdowało się m.in.: osiem sal lekcyjnych, szatnia, sala gimnastyczna, świetlica oraz pokój nauczycielski. Sale dydaktyczne były wyposażone w odpowiednią liczbę miejsc siedzących. W jednym z pomieszczeń zorganizowano pracownię informatyczną, w której przygotowano 23 stanowiska komputerowe. Wyposażenie sal dydaktycznych stanowiły m.in.: tablice interaktywne, tablice poglądowe, pomoce dydaktyczne oraz telewizor wraz ze sprzętem audio-wideo. [dowód: akta kontroli str. 91-92]

Liczba miejsc siedzących w poszczególnych salach w budynku Zespołu wahała się od 20 do 34 miejsc. Jednocześnie analiza liczby słuchaczy w poszczególnych latach objętych kontrolą wykazała, że liczba słuchaczy w poszczególnych grupach wynosiła od 9 do 50 osób. [dowód: akta kontroli str. 91-92, 125]

⁵ Dz. U. poz. 204, ze zm.

Dyrektor Szkoły wyjaśniła: *Zjazdy poszczególnych oddziałów i grup odbywają się w różnych terminach. Gdyby wystąpiła sytuacja, że na danym zjeździe pojawiła się cała grupa (100% obecności słuchaczy), jesteśmy przygotowani do dostawienia dodatkowych stolików i krzeseł, znajdujących się w pomieszczeniu gospodarczym, specjalnie do tego celu przeznaczonym, ewentualnie skorzystać ze stolików i krzeseł znajdujących się w świetlicy. Powierzchnia sal dydaktycznych pozwala na dostawienie mebli. Jak do tej pory, nie mieliśmy takiej sytuacji, ponieważ obowiązek uczestnictwa w konsultacjach zbiorowych wynikający z rozporządzenia MEN z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych⁶ wynosi 50% (§ 24 pkt 2). Słuchacze masowo korzystają z tego przywileju. [dowód: akta kontroli str. 124]*

Oględziny pomieszczeń Szkoły potwierdziły, że wygospodarowane zostało pomieszczenie, w którym przechowywane były dodatkowe ławki i krzesła. [dowód: akta kontroli str. 92]

Z ankiety przeprowadzonej wśród 54 absolwentów oraz słuchaczy Szkoły wynika, że ankietowani dobrze lub bardzo dobrze ocenili bazę dydaktyczną Liceum. [dowód: akta kontroli str. 171-274]

Budynek, w którym odbywały się zajęcia, spełniał wymogi w zakresie bezpieczeństwa i higieny, określone w rozporządzeniu w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach. W poszczególnych salach dydaktycznych, na korytarzach szkolnych, a także przed wejściem do budynku szkolnego nie stwierdzono czynników stwarzających zagrożenie dla zdrowia lub życia uczniów. Ciągi komunikacyjne były bezpieczne. Korytarze szkolne, a także sale i pomieszczenia były czyste i estetyczne. [dowód: akta kontroli str. 92]

Dyrektor Szkoły nie prowadziła kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły, wymaganej § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia, o czym szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

Kontrole warunków pracy oraz przestrzegania przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy były prowadzone w Zespole przez Centrum Usług Szkoleniowych i Doradztwa PBH S.C. w Kielcach. Na podstawie zawartej umowy specjalista do spraw BHP w badanym okresie przeprowadził w Zespole kontrole w następujących dniach: 28 sierpnia 2014 r., 27 sierpnia 2015 r. oraz 30 sierpnia 2016 r. W protokołach kontroli stwierdzono, że Szkoła spełnia wymogi bezpieczeństwa i higieny. Kopie protokołów przekazano wójtowi gminy Mniów⁷ 1 września 2014 r., 31 sierpnia 2015 r. oraz 31 sierpnia 2016 r. [dowód: akta kontroli str. 93-99]

W objętym kontrolą Zespół był trzykrotnie kontrolowany przez służby Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Formułowane w trakcie kontroli uwagi i zalecenia dotyczyły działalności kuchni i zostały zrealizowane. [dowód: akta kontroli str. 100-121]

Kontrola KO w Kielcach nie wykazała nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania w LO. Szkoła prowadziła księgę słuchaczy, dzienniki lekcyjne dla każdego oddziału, listy obecności podpisywane na każdym zajęciach przez słuchaczy, arkusze ocen oraz księgę arkuszy ocen. [dowód: akta kontroli str. 282-283]

Obecność słuchaczy na zajęciach w Liceum dokumentowana była listą obecności, sporządzaną według przyjętego przez Szkołę szablonu, uzupełnianego wpisami

⁶ Dz. U. Nr 83, poz. 562, ze zm.

⁷ Organ prowadzący Zespół Szkół w Grzymalkowie.

przez każdego słuchacza w trakcie zajęć. Szablon zawiera następujące pozycje: imię i nazwisko, datę, nr godziny lekcyjnej (od 1 do 10) i podpis słuchacza. Każdy słuchacz otrzymywał swoją indywidualną listę do uzupełniania podpisami. [dowód: akta kontroli str. 128]

Z otrzymanych od absolwentów oraz od aktualnych słuchaczy ankiet wynika, że żaden ankietowany w trakcie nauki nie potwierdzał podpisem obecności na zajęciach, na których nie był obecny, jak również nie spotkał się z prośbą ze strony pracownika Szkoły o potwierdzenie podpisem obecności na zajęciach, na których nie był obecny. [dowód: akta kontroli str. 171-274]

Analiza dzienników lekcyjnych wykazała, że zawierały one nazwiska i imiona słuchaczy, daty i miejsca ich urodzenia, adresy zamieszkania, imiona i nazwiska nauczycieli prowadzących zajęcia edukacyjne, odnotowaną obecność słuchaczy na zajęciach edukacyjnych, uzyskane oceny z egzaminów semestralnych, a od roku szkolnego 2015/2016 także listy obecności, na których obecność na poszczególnych godzinach zajęć edukacyjnych potwierdzone były podpisami słuchaczy. [dowód: akta kontroli str. 170]

Zgodnie z § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji Szkoła prowadziła księgę słuchaczy. W księdze, odnośnie każdego słuchacza, podano dane wymagane § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia, tj. nazwisko i imię (imiona), datę i miejsce urodzenia, numer PESEL, adres zamieszkania, datę rozpoczęcia nauki w danej szkole; oddział, do którego słuchacza przyjęto; datę ukończenia szkoły, ewentualnie datę i przyczynę opuszczenia szkoły. Poza słuchaczem wpisanym do księgi uczniów pod pozycją 433, zapisów dokonywano chronologicznie. [dowód: akta kontroli str. 71, 74-87]

Pod pozycją 433 wpisano słuchacza O. Ł., który został przyjęty do Szkoły w dniu 1 lutego 2016 r., przy czym poprzedni wpis nr 432 dotyczył słuchacza przyjętego 4 września 2016 r. Słuchacz O. Ł. powinien zostać wpisany do księgi uczniów w pozycji 282, tj. przed słuchaczem przyjętym do Szkoły w dniu 2 lutego 2016 r. oraz za słuchaczem przyjętym w dniu 6 listopada 2015 r. [dowód: akta kontroli str. 82, 87, 89] Niezachowanie chronologii zapisów w księdze uczniów było niezgodne z § 6 ust. 3 w zw. z ust. 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji⁸.

Dyrektor Szkoły wyjaśniła: *W przypadku tego słuchacza chronologia zapisów w księdze nie została zachowana w wyniku przeoczenia.* [dowód: akta kontroli str. 73]

Sześć osób⁹ nie ukończyło Szkoły, rezygnując z dalszej nauki. [dowód: akta kontroli str. 76, 81, 82, 84]

Wyjaśniając przyczyny rezygnacji ww. słuchaczy dyrektor Szkoły wyjaśniła, że część osób (cztery osoby) przerywała zajęcia z przyczyn losowych (np. wyjazd do pracy za granicę). Pozostałe dwie osoby to podopieczni Ośrodka leczenia uzależnień w Pałęgach, NZOZ „Nadzieja Rodzinie”, którzy zostali skierowani przez Świętokrzyskiego Kuratora Oświaty w związku z obowiązkiem nauki oraz

⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1170, ze zm.

⁹ Stan na 20 października 2016 r.

elementem terapii do naszego Liceum, a po zakończeniu terapii wracają do swoich domów. [dowód: akta kontroli str. 72]

Według rejestru wydanych zaświadczeń jeden z uczniów (poz. 244 księgi) w dniu 16 lutego 2016 r. pobrał zaświadczenie dla Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, że jest uczniem Szkoły, a następnie w dniu 17 lutego 2016 r. zrezygnował z dalszej nauki. [dowód: akta kontroli str. 81, 90]

Dyrektor Szkoły wyjaśniając czynności podjęte w powyższej sprawie, podała: *w dniu rezygnacji powiadomiłam telefonicznie zatrudnionego w Ośrodku leczenia uzależnień w Pałęgach, że ww. słuchacz pobrał zaświadczenie dla MOPS, a następnie zrezygnował z dalszej nauki. Dalsze kroki administracyjne w tej sprawie podjął Ośrodek.* [dowód: akta kontroli str. 72]

Działalność Liceum była przedmiotem kontroli Wydziału Edukacji Kultury i Sportu Starostwa Powiatowego w Kielcach (trzy kontrole) oraz KO w Kielcach (dwie kontrole). Po zakończeniu kontroli KO w Kielcach nie wydało zaleceń pokontrolnych, natomiast w wyniku kontroli Starostwa Powiatowego w Kielcach zalecono korektę raportu SIO¹⁰, ponieważ liczba słuchaczy wykazana na dzień 30 września 2014 r. w dziennikach lekcyjnych i księgach słuchaczy różniła się (o jedną osobę) w stosunku do przekazanego raportu SIO. [dowód: akta kontroli str. 44-70]

W LO przyjęto wewnątrzszkolny system oceniania (dalej: WSO), stanowiący załącznik do statutu Szkoły. Postanowienia WSO dotyczące zasad oceniania, klasyfikowania i promowania słuchaczy były zgodne z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych oraz rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych¹¹. [dowód: akta kontroli str. 31-41, 55-70]

Wyniki kontroli KO w Kielcach wskazują, że słuchacze byli klasyfikowani i promowani w sposób zgodny z zasadami wynikającymi z przyjętego przez Szkołę WSO. Analiza 336 prac egzaminacyjnych oraz prac semestralnych również nie wykazała nieprawidłowości. [dowód: akta kontroli str. 126, 281-282]

Frekwencja poszczególnych słuchaczy na zajęciach wg dokumentacji prowadzonej przez Szkołę nie spadała poniżej 50%. Szczegółowym badaniem objęto frekwencję słuchaczy w latach 2014/2015 i 2015/2016 trzech oddziałów: klasa I semestr I i II, klasa II semestr III i IV oraz klasa III semestr V i VI. Zbadano frekwencję w miesiącach: październiku, listopadzie, grudniu, marcu, kwietniu i maju. Poza majem 2015 r. dane wynikające z dzienników lekcyjnych, księgi słuchaczy, arkuszy ocen były zgodne z danymi wykazanymi w miesięcznych *informacjach o rzeczywistej liczbie słuchaczy szkoły niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej*¹², przekazanych staroście kieleckiemu. [dowód: akta kontroli str. 129, 133-135, 142, 157]

Wyjaśniając, jakie działania podejmowano w celu zapewnienia właściwej frekwencji słuchaczy na zajęciach, Dyrektor Szkoły podała: *w przypadku uczniów opuszczających większą liczbę zajęć kontaktujemy się z nimi telefonicznie i próbujemy zdiagnozować przyczynę nieobecności. W przypadkach, gdy absencja leży po stronie słuchacza prowadzimy rozmowy ostrzegawcze. Przypominamy*

¹⁰ System Informacji Oświatowej.

¹¹ Dz. U. poz. 843, ze zm.

¹² Dalej: informacje o liczbie słuchaczy.

o obowiązku 50%-owej obecności na zajęciach, poniżej której nastąpi skreślenie z listy uczniów. Informujemy ponadto, że większa frekwencja na zajęciach pomaga w lepszym przygotowaniu do egzaminu maturalnego i semestralnego. W okresie funkcjonowania naszego LO, tj. od roku szkolnego 2014/2015, nie było takiego przypadku, by absencja jakiegoś ucznia na zajęciach osiągnęła tak znaczny poziom, by dokonać skreślenia z listy słuchaczy. [dowód: akta kontroli str. 130]

Statut Szkoły spełniał wymogi określone w art. 84 ust. 2 ustawy o systemie oświaty i określał m.in.:

- nazwę, cele i zadania Szkoły;
- osobę prowadzącą Szkołę;
- organy Szkoły oraz zakres ich zadań;
- organizację Szkoły;
- prawa i obowiązki pracowników oraz uczniów Szkoły, w tym przypadki, w których słuchacz może zostać skreślony z listy słuchaczy;
- sposób uzyskiwania środków finansowych na działalność Szkoły;
- zasady przyjmowania uczniów do Szkoły.[dowód: akta kontroli str. 15-30]

Nauczyciele prowadzący zajęcia w Szkole¹³ spełniali wymagania w zakresie kwalifikacji, określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 marca 2009 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 nauczycieli¹⁴. [dowód: akta kontroli str. 127]

Z otrzymanych od absolwentów Liceum oraz od aktualnych słuchaczy ankiet wynika, m.in. że ankietowani dobrze lub bardzo dobrze ocenili kompetencje nauczycieli oraz jakość nauczania w Liceum. [dowód: akta kontroli str. 171-274]

Badanie próby¹⁵ wydatków Szkoły wykazało, że środki dotacji wydatkowane były na cele określone w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty. Analiza dokumentacji finansowej wykazała ponadto, że w kontrolowanym okresie podstawą zatrudnienia Dyrektora Szkoły oraz nauczycieli pracujących w Szkole były umowy o dzieło.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W informacji o rzeczywistej liczbie słuchaczy za miesiąc maj 2015 r., przekazanej do starosty kieleckiego, podano zawyżoną o jedną osobę liczbę słuchaczy, którzy uczestniczyli w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu. Z list obecności słuchaczy na zajęciach wynika, że jedna osoba, tj. L. W. w maju 2015 r. była nieobecna na zajęciach 20 godzin (dwa dni po 10 godzin, 16 i 17 maja 2015 r.). Obecność tej osoby na zajęciach odnotowano w dniach: 30 maja – 5 godzin oraz 31 maja – 10 godzin (razem 15 godzin obecności na zajęciach w maju). Łączny czas trwania zajęć w miesiącu maju wyniósł 35 godzin. Oznacza to, że frekwencja ww. słuchacza wyniosła 43%, tj. nie przekroczyła wymaganych 50%. [dowód: akta kontroli str. 133-135, 138, 142, 157]

Zgodnie z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a przysługują na

¹³ Spełnianie wymagań odnośnie kwalifikacji nauczycieli sprawdzono na podstawie dokumentacji dziesięciu nauczycieli (100% zatrudnionych w Szkole).

¹⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1264.

¹⁵ W trakcie kontroli zbadano prawidłowość wykorzystania dotacji za miesiące luty i marzec w 2015 r. oraz w 2016 r.

każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu.

Dyrektor Szkoły wyjaśniła: *Prawdopodobnie popełniłam błąd zliczając frekwencję w miesiącu maju 2015 r. Powyższy błąd wynika z przeoczenia.* [dowód: akta kontroli str. 137]

Kwota dotacji pobranej w nadmiernej wysokości wyniosła 95 zł. [dowód: akta kontroli str. 285]

Stosownie do art. 252 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶, dotacje pobrane w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia tej okoliczności.

2. W kontrolowanym okresie Dyrektor Szkoły nie dokonywała kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów wykorzystywanych na potrzeby Szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, a także w związku z powyższym nie przekazała protokołów z ww. kontroli organowi prowadzącemu.

Zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, dyrektor szkoły lub placówki, *co najmniej raz w roku, dokonuje kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, oraz określa kierunki ich poprawy. Z ustaleń kontroli sporządza się protokół, który podpisują osoby biorące w niej udział. Kopię protokołu dyrektor przekazuje organowi prowadzącemu.*

Dyrektor wyjaśniła: *Nie przeprowadziłam takich kontroli, ponieważ nie jesteśmy właścicielami tego budynku, a tylko wynajmujemy część sal dydaktycznych. Sale wynajmujemy na potrzeby kształcenia teoretycznego (...). Uzналиśmy, że kontrole przeprowadzone przez dyrektora Zespołu Szkół w Grzymałkowie są wystarczające.* [dowód: akta kontroli str. 29]

Zdaniem NIK przepisy ww. rozporządzenia w sposób jednoznaczny wskazują obowiązki dyrektora szkoły w tym zakresie.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, iż listy obecności nie stanowiły (przynajmniej do zakończenia zajęć lekcyjnych w danym dniu) integralnej części dzienników lekcyjnych, a forma prowadzenia tych list utrudniała weryfikację faktycznej obecności słuchaczy na zajęciach. Słuchacze podpisywali się na indywidualnych listach, odrębnych na każdy dzień prowadzonych zajęć, które później były zbierane i dołączane do dziennika lekcyjnego. [dowód: akta kontroli str. 128] Zgodnie z § 10 ust. 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji *integralną częścią dziennika lekcyjnego są listy obecności, na których obecność na poszczególnych godzinach zajęć edukacyjnych słuchacze potwierdzają własnoręcznym podpisem.*

Dyrektor Szkoły wyjaśniła: *Każdy ze słuchaczy otrzymuje przed zajęciami niewypełniony szablon, który uzupełnia dokonując wpisów w trakcie zajęć. Uczniowie dokonują wpisów po zakończeniu każdej godziny lekcyjnej. Po zakończeniu zajęć w danym dniu, listy zbierane są przez dyrektora LO. Wtedy też,*

¹⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

po zebraniu list na każdej z nich przybijam datownik z datą danego zjazdu. Drugiego dnia zajęć każdy z uczniów otrzymuje do wypełnienia nowy szablon i cała procedura powtarza się. W okresie czasu zajęć i przerw listy cały czas znajdują się w tym samym pomieszczeniu co dziennik. Każdy ze słuchaczy pozostawia listę na ławce, przy której siedzi. Jak dotąd nie został opracowany przez MEN żaden wzorzec listy obecności. Wiem, że w innych szkołach stosuje się różne inne formy sporządzania listy obecności. W naszym przypadku opracowaliśmy szablon listy obecności i zasady jej wypełniania po konsultacjach z prawnikiem. Ponadto zarówno pracownicy Starostwa Powiatowego w Kielcach, jak również pracownicy Świętokrzyskiego Kuratorium Oświaty kontrolujący Szkołę, nie kwestionowali takiego sposobu dokumentowania obecności. [dowód: akta kontroli str. 136]

W sprawozdaniu z kontroli doraźnej przeprowadzonej w Szkole 14 grudnia 2015 r. przez pracowników Zespołu do Spraw Edukacji Starostwa Powiatowego w Kielcach nie sformułowano zaleceń, ale wskazano wnioski o następującej treści: *Sugeruje się dokonać analizy druku listy obecności słuchaczy (...) ze szczególnym uwzględnieniem integralności listy obecności z dziennikami lekcyjnymi. [dowód: akta kontroli str. 47-51]*

2. W kontrolowanym okresie Dyrektor Szkoły oraz nauczyciele pracujący w Szkole zatrudnieni byli na podstawie umowy o dzieło (z przeniesieniem praw autorskich), mimo że charakter wykonywanych przez nich czynności nie odpowiadał specyfice tej umowy. Umowa o dzieło jest umową rezultatu, co oznacza, że przedmiotem tej umowy ma być osiągnięcie konkretnego zindywidualizowanego rezultatu w postaci materialnej lub niematerialnej. Nauczyciele w oparciu o postanowienia zawartych umów zobowiązani byli do *wykonania dzieła polegającego na opracowaniu materiałów dydaktycznych z wybranego przedmiotu oraz przeprowadzeniu konsultacji zbiorowych i sesji egzaminacyjnej ze stworzeniem dokumentacji po egzaminie*. Wynagrodzenie nauczycieli zostało określone w formie stawki godzinowej. Natomiast Dyrektor Liceum na podstawie umów zobowiązała się do wykonania dzieła polegającego na sprawowaniu funkcji dyrektora szkoły zgodnie z ustawą o systemie oświaty, stworzeniu i kontrolowaniu dokumentacji szkoły, w tym dokumentów maturalnych, egzaminacyjnych, dydaktycznych, sprawowaniu nadzoru pedagogicznego w placówkach szkolnych, tworzeniu programów edukacyjnych i innowacji pedagogicznych. Zobowiązaniom nauczycieli i Dyrektora Szkoły, wynikającym z zawartych umów, nie można zatem przypisać cech umowy o dzieło, są one natomiast właściwe dla umowy o świadczenie usług, do których – zgodnie z art. 750 Kodeksu cywilnego – stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu¹⁷.

W kontrolowanym okresie na wypłaty wynagrodzeń z tytułu zawartych umów o dzieło Szkoła przeznaczyła kwotę 405.106,51 zł. Zatrudnianie w Szkole Dyrektora i nauczycieli w kontrolowanym okresie na podstawie umów o dzieło skutkowało nieodprowadzaniem z tego tytułu przynajmniej składek na ubezpieczenie zdrowotne. [dowód: akta kontroli str. 3-4, 158-161, 286-289, 297-547]

¹⁷ Por. wyrok SA w Lublinie z 18 września 2014 r. (sygn. akt III AUa 543/14, orzeczenia.ms.gov.pl) – umowa, której przedmiotem jest wykonanie dzieła polegającego na aktualizacji i dostosowaniu materiałów szkoleniowych z zakresu *Warsztatów psychologicznych* oraz przeprowadzeniu na ich podstawie zajęć na kursie (...) nie jest umową o dzieło; wyrok SN z 8 listopada 2013 r. (sygn. akt II UK 157/13, LEX nr 1396414) – nie stanowi umowy o dzieło umowa o przeprowadzenie zajęć terapeutycznych w ramach programu rehabilitacyjnego, jeżeli przedmiotem umowy są określone czynności, a nie ich wynik; wyrok NSA z 19 lutego 2014 r. (sygn. akt II GSK 1888/12, orzeczenia.nsa.gov.pl) – umowa, której przedmiotem jest przeprowadzenie szkolenia umożliwiającego kandydatom na kierowców przystąpienie do egzaminu państwowego w celu uzyskania prawa jazdy, jest umową o świadczenie usług, o której mowa w art. 750 kc, a nie umową o dzieło z art. 627 kc; wyrok SA w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2013 r. (sygn. akt III AUa 1123/12, LEX nr 1282550) – z wyroku wynika, że prowadzenie zajęć dydaktycznych dla słuchaczy w szkole dla dorosłych oraz m.in. prowadzenie dziennika lekcyjnego, sprawdzanie wiedzy słuchaczy poprzez prace kontrolne, egzaminowanie, nie stanowiło przedmiotu umowy o dzieło, lecz świadczyło o zawarciu umowy o świadczenie usług.

Prowadzący Szkołę Piotr Pająk, który podpisał przedmiotowe umowy, wyjaśnił m.in.: *Wszyscy nauczyciele oraz dyrektor Szkoły zostali zatrudnieni na umowę o dzieło, ponieważ wybór takiego rozwiązania zalecił nam prawnik. (...) Celem umowy o dzieło jest stworzenie studentom możliwości nabycia wiedzy. (...) W szkołach dla dorosłych nie prowadzi się lekcji, tylko konsultacje, na które składa się wykład na temat najtrudniejszych zagadnień, przekazanie informacji o źródłach wiedzy, możliwościach i sposobach ich wykorzystania do samokształcenia się słuchaczy, podobnie jak jest to stosowane na uczelniach wyższych. Nauczyciel ma stworzyć możliwość nabycia wiedzy słuchaczom a nie ich wyedukować. Jediną formą zatrudnienia jest umowa o dzieło ze sprzedażą praw autorskich, która gwarantuje dowolność działania czyli przedstawienie wykładu (przedmiot niematerialny), który jest przejawem indywidualnej twórczości wykonywanej samodzielnie (...). Szkoła nie może realizować programu jeżeli nie zapewni sobie uprzednio nabycia od autorów możliwości korzystania z ich utworów (...). Natomiast co do charakteru wynagrodzenia godzinowy sposób jego określenia jest powszechnie stosowany przez komentatorów przepisów kodeksowych i stosowany w naszej Szkole (...). Odnosząc się do umowy zawartej z Dyrektorem Szkoły Piotr Pająk podał m.in. Przy umowie zlecenia zasadą jest, że na zleceniobiorcy ciąży osobiste dokonanie czynności prawnej, natomiast z informacji, jakie posiadam wynika, że czas jaki Pani Dyrektor musi poświęcić na swoją pracę główną może postawić ją w sytuacji kiedy będzie zmuszona do skorzystania z zastępstwa czego nie mogłaby zrobić pracując na umowę zlecenie. Najkorzystniejszym rozwiązaniem dla mojej formy było więc wybranie takiej właśnie umowy, która charakteryzuje się jak największą samodzielnością w układaniu czasu pracy przez Panią Dyrektora i bez obowiązku codziennego bywania w biurze firmy, poza tym potrzebowałam konkretnego rezultatu pracy. (...) W tej formie to dzięki rezultatom takim jak autorski „Plan Rozwoju Szkół wchodzących w skład CKU PATRONUS” Pani Dyrektor moja szkoła tak szybko się rozwinęła, a nie tzw. staranne działanie, które niczego nie gwarantuje. Odnosnie umowy o dzieło zamawiający ma szerokie uprawnienia w zakresie wskazania ewentualnych wad dzieła, natomiast w przypadku umowy zlecenia takie prawo zleceniodawcy nie przysługuje (...). [dowód: akta kontroli str. 290-292, 295]*

Ustalenia kontroli KO w Kielcach świadczą, że w Szkole realizowane były programy nauczania udostępniane przez wydawnictwa, bez dokonywania w nich zmian, tzn. nie są to autorskie programy nauczycieli. Ponadto, jak wynika z analizy zajęć obserwowanych przez wizytatorów KO w Kielcach, nauczyciele nie prowadzili jedynie wykładów dla słuchaczy: *Podczas obserwowanych zajęć nauczyciele kształtowali kompetencje opisane w podstawie programowej, uwzględniali zalecane warunki i sposoby jej realizacji ustalone dla danego przedmiotu nauczania. Słuchacze korzystali z pomocy dydaktycznych, porządkowali i systematyzowali wiedzę, odwoływali się do życia pozaszkolnego, pracowali z tekstami źródłowymi, korzystali z osobistych doświadczeń, wiązali naukę z życiowym doświadczeniem. Nauczyciele dostosowywali metody i formy pracy do możliwości edukacyjnych słuchaczy (...). Wszyscy nauczyciele przekazywali słuchaczom informacje zwrotne dotyczące efektów ich pracy oraz na bieżąco monitorowali nabywanie wiedzy i umiejętności poprzez: zadawanie pytań, stwarzanie możliwości zadawania pytań oraz sprawdzanie, jak wykonują zadania i czy właściwie zrozumieli omawiane kwestie (...). Z ustaleń KO w Kielcach nie wynika, aby zadania wykonywane przez nauczycieli w trakcie zajęć w Liceum były nietypowe, inne niż w pozostałych szkołach dla dorosłych. [dowód: akta kontroli str. 278-284] Nauczyciele podlegają nadzorowi pedagogicznemu sprawowanemu przez dyrektora szkoły na podstawie art. 35 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który to nadzór obejmuje m.in. realizację podstaw programowych i ramowych planów nauczania oraz przestrzeganie zasad*

ocenia, klasyfikowania i promowania uczniów (art. 33 ust. 2 ww. ustawy). Nie sposób więc przyjąć, że nauczycieli – wykonawców dzieła charakteryzował typowy dla umów o dzieło brak podporządkowania. Ponadto umowa o dzieło dotyczy jednorazowego działania, a nie czynności wykonywanej ciągle i powtarzanej w odstępach czasu.

NIK podkreśla, iż „dzieła”, będące przedmiotem umów, zostały określone w sposób bardzo ogólny, bez wskazania nawet przedmiotu, którego ma uczyć dana osoba; brak w umowie cech i parametrów indywidualizujących dzieło, co wskazuje, że przedmiotem zainteresowania zamawiającego było wykonanie określonych czynności, a nie ich rezultat.

Biorąc powyższe pod uwagę, NIK wskazuje na potrzebę wyeliminowania przypadków zatrudniania nauczycieli oraz Dyrektora Szkoły na podstawie umów o dzieło.

Ocena częściowa

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

3. Skuteczność i efektywność kształcenia

Opis stanu faktycznego

Szkoła rozpoczęła działalność w roku szkolnym 2014/2015. Naukę w Szkole rozpoczęło 137 osób¹⁸. W trakcie roku szkolnego dwie osoby zrezygnowały, a pięć przeniosło się do LO z innych szkół. Liczba słuchaczy na koniec roku szkolnego wyniosła 140 osób.

Na początku semestru pierwszego¹⁹ w roku szkolnym 2015/2016 naukę w szkole pobierały 174 osoby. W trakcie tego roku szkolnego przybyło 104 słuchaczy, a zrezygnowały trzy osoby. Na koniec roku szkolnego liczba słuchaczy wynosiła 281 osób. [dowód: akta kontroli str. 123]

Słuchacze Liceum nie przystępowali do egzaminu maturalnego. Jak wyjaśniła Dyrektor Szkoły: *wszyscy słuchacze, którzy od roku szkolnego 2014/2015 przystępowali do egzaminów maturalnych pochodzili z innych szkół i kierowani byli do nas przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną w Łodzi. Pierwsi absolwenci naszego LO przystąpią do egzaminu maturalnego w bieżącym roku szkolnym, tj. 2016/2017.* [dowód: akta kontroli str. 130]

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Z uwagi na niezakończenie cyklu kształcenia w Szkole, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnioskuje o:

1. Zaprzestanie pobierania kserokopii dowodów osobistych od słuchaczy Liceum.
2. Wykazywanie prawidłowych danych w *informacji o rzeczywistej liczbie słuchaczy*, przekazywanej do Starostwa Powiatowego w Kielcach, oraz

¹⁸ Stan na 30 września 2014 r.

¹⁹ Stan na 30 września 2015 r.

²⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

dokonanie zwrotu do budżetu powiatu kieleckiego części dotacji, która została pobrana w nadmiernej wysokości.

3. Prowadzenie przez Dyrektora Szkoły kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów wykorzystywanych na potrzeby Szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki oraz przekazywanie protokołów z ww. kontroli organowi prowadzącemu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, dnia stycznia 2017 r.

Kontroler
Jerzy Stachowiak
główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
Podpis

.....
Podpis