

BO-2-BMM-0244-1/2008

Analiza załatwiania skarg i wniosków przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w 2007 roku

Analiza została opracowana na podstawie sprawozdań nadesłanych do Biura Dyrektora Generalnego przez komórki organizacyjne Ministerstwa, kuratoria oświaty oraz inne jednostki podległe i nadzorowane. Analizą objęto łącznie 4221 skarg i wniosków rozpatrzonych przez komórki organizacyjne Ministerstwa oraz pozostałe, wyżej wymienione jednostki. Uwzględnia ona dokonane przez nie oceny przyjmowania oraz załatwiania skarg i wniosków.

W 2007 roku w Ministerstwie oraz jednostkach podległych i nadzorowanych rozpatrzono łącznie 4221 skarg i wniosków, w tym 3897 załatwiono bezpośrednio, a 324 przekazano, zgodnie z kompetencjami, innym organom.

I. Funkcjonowanie szkół i placówek oświatowych

W roku 2007 badano napływające do Ministerstwa skargi i wnioski związane z funkcjonowaniem szkół i placówek w obszarach:

- związanych bezpośrednio z uczniem i jego sytuacją edukacyjną, wychowawczą oraz materialną,
- dotyczących pracy nauczyciela - metody pracy z uczniem, ocenianie, pomoc psychologiczna i pedagogiczna, realizacja programów nauczania, właściwy dobór podręczników,
- dotyczących wypełniania przez dyrektora szkoły zadań przewodniczącego rady pedagogicznej,
- związanych z zadaniami organów prowadzących szkoły i placówki – przede wszystkim z siecią szkolną,
- dotyczących realizacji przez kuratora oświaty zadań wynikających ze sprawowanego nadzoru pedagogicznego nad szkołami i placówkami w województwie,
- dotyczących współpracy placówki oświatowej z rodzicami.

W planowaniu nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez Ministra Edukacji Narodowej oraz przez kuratorów oświaty uwzględniane są problemy

wynikające z analizy skarg, dlatego szczególną uwagę należy zwrócić na następujące zagadnienia:

1. Tok nauczania i organizacja pracy szkoły

Złożone skargi dotyczyły:

- zasad przeprowadzania egzaminu maturalnego,
- organizacji dowożenia uczniów do szkół,
- organizacji pracy przedszkoli i szkół,
- organizowania nauki religii i etyki w szkołach,
- promowania uczniów,
- funkcjonowania wewnątrzszkolnego systemu oceniania,
- przeprowadzania egzaminów poprawkowych,
- stypendium Prezesa Rady Ministrów,
- ocen ustalonych przez okręgowe komisje egzaminacyjne.

Część skarg i wniosków została przekazana - zgodnie z kompetencjami - do rozpatrzenia przez kuratorów oświaty. W tych przypadkach podejmowano działania mające na celu wyeliminowanie stwierdzonych w toku postępowań wyjaśniających uchybień i nieprawidłowości w pracy szkół i kuratoriów oświaty.

Pewną grupę skarg stanowiły sprawy związane z zasadami przeprowadzania egzaminu maturalnego - odwołania od ustalonej oceny egzaminu bądź od jego unieważnienia. W trzech przypadkach wyrażały opinie na temat zasad przeprowadzania egzaminu maturalnego, zawierały uwagi dot. konstrukcji i stopnia trudności, a także poprawności arkuszy egzaminacyjnych.

Główną przyczyną składania skarg dotyczących odwołania od ustalonej oceny egzaminu bądź od jego unieważnienia prawdopodobnie jest fakt, że rozstrzygnięcia w tym zakresie mają charakter ostateczny, a zainteresowani chcieliby pewne niepowodzenia, związane z egzaminem rozwiązać korzystną dla siebie interpretacją przepisów. Stąd wystąpienia podważające słuszność decyzji komisji egzaminacyjnych.

Wszystkie skargi dotyczące tej problematyki uznane zostały jako bezzasadne.

W wyniku skarg związanych z klasyfikacją i promocją uczniów, kuratorzy oświaty wydali dyrektorom szkół zalecenia w zakresie:

- dokonania zmian w wewnątrzszkolnych systemach oceniania (określenie procedury odwoławczej od proponowanych ocen, bardziej precyzyjne zasady informowania rodziców o przewidywanych ocenach śródrocznych i rocznych z zajęć edukacyjnych oraz przewidywanej ocenie zachowania),
- przestrzegania przez radę pedagogiczną przepisów w zakresie dostosowania wymagań edukacyjnych do możliwości psychofizycznych

i edukacyjnych ucznia (respektowanie przez nauczycieli zaleceń zawartych w opinii wydanej przez poradnię psychologiczno-pedagogiczną),

- respektowania przez dyrektora szkoły przepisów *rozporządzenia 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*, w części dotyczącej zasad i trybu przeprowadzania egzaminów poprawkowych.

2. Kształcenie uczniów niepełnosprawnych.

Rozpatrywane skargi dotyczyły:

- realizacji Programu Rządowego „Wczesna, wielospecjalistyczna, kompleksowa, skoordynowana i ciągła pomoc dziecku zagrożonemu niepełnosprawnością oraz niepełnosprawnemu jego rodzinie” (WWKSC),
- niewłaściwego traktowania matki dziecka niepełnosprawnego przez nauczycieli szkoły specjalnej,
- odmowy przyjęcia do liceum ogólnokształcącego ucznia z upośledzeniem umysłowym.

Największa liczba skarg dotyczyła realizacji programu WWKSC, a ich przyczyną było niezrozumienie standardów wymagań programowych i prawnych dotyczących organizacji i finansowania programu. Znaczna część skarg dotycząca problematyki uczniów niepełnosprawnych miała charakter anonimowy. Spośród skarg kierowanych do Ministerstwa, większość z nich dotyczyła właściwości kuratorów oświaty, stąd zgodnie z kompetencjami, została przekazana im do załatwienia.

Problematyka złożonych wniosków dotyczyła wprowadzenia zmian w obowiązującym systemie oświaty, zmian struktury szkolnictwa, przedmiotów i treści nauczania, zmian w organizacji roku szkolnego w części dotyczącej czasu trwania ferii zimowych i letnich, propozycji nauczania prawoznawstwa.

Wiele spraw przysyłanych do Ministerstwa była efektem niezadowolenia petentów z odpowiedzi udzielonych przez dyrektorów szkół i kuratorów oświaty. Analiza dokumentacji rozpatrywania skarg wskazuje, że wielokrotnie odpowiedzi dyrektorów szkół i kuratorów oświaty były niewyczerpujące i nie odnosiły się do istoty sprawy.

Odnosząc się do wymienionych wyżej pkt. 1 i 2 należy podkreślić, że ważnym elementem w doskonaleniu pracy urzędników na każdym szczeblu jest uwrażliwianie pracowników na podmiotowe rozpatrywanie spraw oraz wykorzystywanie umiejętności negocjacji i mediacji w rozwiązywaniu sytuacji konfliktowych.

Za zasadnicze przyczyny powstania skarg można uznać:

- brak właściwego rozpatrywania spraw przez dyrektorów szkół i placówek, kuratorów oświaty, organy prowadzące,
- brak znajomości przepisów prawa oświatowego przez skarżących,
- niezadowolenie z uzyskanych informacji,
- nadmiernie roszczeniowa postawa rodziców wobec szkoły i całego systemu oświaty,
- niezrozumienie zasad organizowania przez szkoły pomocy psychologiczno-pedagogicznej,
- poszukiwanie pomocy, wsparcia wśród dostępnych osób, instytucji,
- nieumiejętność rozwiązywania sytuacji konfliktowych przez nauczycieli i dyrektorów szkół,
- brak należytej współpracy szkoły z rodzicami i odwrotnie,
- brak środków finansowych i odpowiednich warunków lokalowych w zakresie działalności szkół i placówek,
- niewłaściwie sprawowany nadzór pedagogiczny przez dyrektora szkoły i kuratora oświaty.

Na zmniejszenie skali problemu zgłaszanych skarg i wniosków mogą wpływać:

- edukacja prawna dyrektorów i nauczycieli,
- przestrzeganie praw i obowiązków uczniów, rodziców i nauczycieli,
- wielotorowa pedagogizacja rodziców - uczenie współodpowiedzialności za szkołę,
- rozwijanie współpracy rodziców z nauczycielami,
- kształtowanie i wykorzystywanie umiejętności negocjacji i mediacji zarówno przez nauczycieli i dyrektorów szkół/placówek, jak i przez pracowników kuratoriów oświaty.

3. Sprawy wychowawcze

W 2007 roku rozpatrywano skargi w następujących obszarach:

- sytuacja wychowawcza uczniów,
- realizacja pomocy materialnej dla uczniów w ramach Narodowego Programu Stypendialnego,
- praca organów prowadzących szkoły i placówki,
- prawa i obowiązki nauczyciela, dyrektora szkoły.

Skargi i wnioski kierowane do Ministerstwa dotyczyły:

- realizacji obowiązku szkolnego oraz możliwości jego odroczenia,

- realizacji i zakresu treści programowych zajęć „wychowanie do życia w rodzinie”,
- wprowadzenia obowiązku noszenia przez uczniów jednolitego stroju w szkołach,
- przemocy rówieśniczej w szkole,
- zgodności zapisów statutu szkoły z postępowaniem nauczycieli,
- roszczeń finansowych wobec Ministerstwa za udział w pracach programowych,
- dostępu uczniów do treści niepożądanych – treści pornograficzne na terenie placówki kulturalnej, niestosowne obrazy na wystawie malarstwa, brak ustawy o wychowaniu.

Analiza rozpatrywanych skarg i wniosków skłania do stwierdzenia, że najczęstsze przyczyny powstawania skarg, to:

- słaba, niezadowalająca znajomość obowiązującego prawa oświatowego oraz kompetencji Ministra przez skarżących – najczęściej rodziców,
- brak właściwego rozpatrywania spraw przez dyrektorów szkół i placówek, kuratorów oświaty, organy prowadzące,
- poczucie braku sprawiedliwości społecznej oraz subiektywna ocena sytuacji,
- nie zawsze właściwa interpretacja obowiązujących przepisów przez dyrektorów szkół i pracowników kuratoriów oświaty,
- słaba współpraca szkoły z rodzicami uczniów,
- trudności w rozwiązywaniu konfliktów i prowadzeniu negocjacji przez niektórych nauczycieli i dyrektorów,
- pluralizm poglądowy i moralny w życiu społecznym,
- chęć zaprezentowania własnych poglądów.

II. Sprawy pracownicze

W roku 2007 wpłynęło 65 skarg i wniosków w zakresie kształcenia i doskonalenia nauczycieli oraz ich wynagradzania, awansu zawodowego i pragmatyki zawodowej.

Skargi obejmowały tematykę:

- kwalifikacji wymaganych do zajmowania stanowiska nauczyciela,
- działalności publicznych i niepublicznych kolegiów języków obcych,
- działalności niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli,
- ubiegania się przez nauczycieli o kolejne stopnie awansu zawodowego,
- zatrudniania i wynagradzania nauczycieli,
- uprawnień pracowniczych nauczycieli,

- pełnienia funkcji dyrektora szkoły.

Skargi dotyczące kwalifikacji wymaganych do zajmowania stanowiska nauczyciela związane były z interpretacją przepisów *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 nie mających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli*. Skarżący ubiegali się o uznanie kwalifikacji do nauczania języka obcego w wyniku ukończenia studiów podyplomowych z dydaktyki nauczania danego języka obcego, a ponadto o uznanie kwalifikacji w tym zakresie na podstawie świadectw innych niż te, które są wymienione w rozporządzeniu. Zwracali się również z prośbą o uznanie ukończonego kierunku studiów za zbliżony do nauczania danego przedmiotu lub prowadzenia zajęć, ustalenie kwalifikacji do nauczania określonego przedmiotu lub prowadzenia zajęć w danym typie szkoły lub rodzaju placówki na podstawie świadectw ukończenia form kształcenia, które były honorowane przy uznawaniu kwalifikacji nauczycielskich na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów. Odpowiadając na skargi przygotowywano opinie i wyjaśnienia na podstawie przepisów obowiązującego rozporządzenia w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli.

Źródłem skarg z ww. zakresu była błędna interpretacja obowiązujących przepisów w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli, jak również brak znajomości tych przepisów.

Skargi w zakresie działalności publicznych i niepublicznych kolegiów języków obcych dotyczyły spraw finansowych i administracyjnych, sposobu organizacji roku szkolnego, toku nauki, odpłatności za egzaminy i zajęcia dydaktyczne. W przypadku spraw podlegających nadzorowi pedagogicznemu, sprawowanemu nad kolegiami przez Ministra przeprowadzono postępowanie wyjaśniające. Sprawy dotyczące pozostałych kwestii zostały przekazane do rozpatrzenia, zgodnie z kompetencjami, organom prowadzącym kolegia.

Skargi w sprawie działalności niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli dotyczyły prowadzonych przez placówki form dokształcania nauczycieli. Osobom skarżącym lub opisującym swoje spostrzeżenia zostały udzielone wyjaśnienia.

Skargi w zakresie ubiegania się przez nauczycieli o kolejne stopnie awansu zawodowego dotyczyły przedłużających się postępowań odwoławczych od decyzji odmawiających awansu zawodowego, pozostawiania wniosku bez rozpatrzenia z powodu ponownego stwierdzenia braków formalnych, procedowania spraw dotyczących awansu zawodowego nauczycieli po wyrokach sądów administracyjnych. Najczęstszą przyczyną składanych skarg była konieczność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego

przy rozpatrywaniu odwołań oraz nieznaną przepisów prawa oświatowego i administracyjnego, zarówno wśród nauczycieli, dyrektorów szkół, jak i przedstawicieli organów wydających decyzje o nadaniu stopnia awansu zawodowego.

Tematyką spraw poruszanych przez skarżących, a dotyczących zatrudniania i wynagradzania było nawiązywanie oraz rozwiązywanie stosunku pracy z nauczycielami, przekształcanie umów o pracę i sposób wypowiedzania umów o pracę, obniżanie wynagrodzenia po 31 stycznia 2006 r. nauczycielom, którzy ukończyli studium wychowania przedszkolnego, kwalifikacje płacowe nauczycieli, dodatek za pracę w warunkach szczególnych, wyrównanie wynagrodzenia. Podstawową przyczyną składania ww. skarg była nieznaną przepisów ustawy – Karta Nauczyciela i ustawy o systemie oświaty, bądź też ich niewłaściwa interpretacja.

Skargi dotyczyły także naruszania przepisów dotyczących organizacji pracy, czasu pracy nauczycieli, zadań i obowiązków realizowanych przez nauczycieli, przewlekłego bądź niezadowolającego rozpatrywania skarg i wniosków nauczycieli lub organów prowadzących szkoły przez kuratoria oświaty. Przyczyną składania tego typu skarg była niedostateczna znajomość przepisów prawa oświatowego, brak informacji o przygotowywanych zmianach w przepisach prawa, częste ich zmiany, niedostateczne wypełnianie funkcji wspomagających funkcjonowanie szkół i placówek przez organy nadzoru pedagogicznego.

Skargi w zakresie pełnienia funkcji dyrektora szkoły dotyczyły:

- powierzenia stanowiska dyrektora szkoły,
- przebiegu konkursu na stanowisko dyrektora,
- unieważnienia konkursu,
- odwołania ze stanowiska dyrektora,
- rozwiązania stosunku pracy z dyrektorem,
- wymagań kwalifikacyjnych do zajmowanego stanowiska,
- mobbingu.

Najczęstszą przyczyną powstawania tego rodzaju skarg była niewłaściwa interpretacja prawa oświatowego, nieznaną prawa oraz błędne stosowanie przepisów w praktyce, a także przekraczanie kompetencji przez dyrektora szkoły.

*

Skargi były rozpatrywane, zgodnie z kompetencjami, bezpośrednio w Ministerstwie, bądź przekazywane do rozpatrzenia przez właściwy resort,

kuratorów oświaty lub jednostki samorządu terytorialnego. Znaczna część rozpatrywanych w 2007 r. skarg okazała się niezasadna.

Skargi i wnioski rozpatrzono oraz załatwiono bez zbędnej zwłoki. Posłowie na Sejm, którzy wnosili skargi we własnym imieniu albo przekazywali do załatwienia skargi innych osób byli powiadamiani o sposobie jej załatwienia. W przypadku, gdy skarżący ponawiali skargi bez wskazania nowych okoliczności w sprawie, podtrzymywano wcześniej wyrażone stanowisko. Wnioskodawców zawiadamiano o rozważeniu złożonych propozycji zmian przepisów w toku prac legislacyjnych. Skargi wymagające przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przekazano do załatwienia organom prowadzącym lub organom sprawującym nadzór pedagogiczny.

Analiza rozpatrywanych skarg i wniosków potwierdza, że najczęstsze przyczyny składania skarg wynikają ze słabej znajomości obowiązującego prawa oświatowego przez skarżących oraz niewłaściwej interpretacji i niewłaściwego rozpatrywania skarg przez dyrektorów szkół.

W 2007 roku w Ministerstwie załatwiono nieterminowo ok. 9 % ogółu skarg i wniosków. Kuratoria oświaty wykazały 2,9 % takich spraw, natomiast jednostki podległe i nadzorowane wykazały w swoich sprawozdaniach tylko 2 sprawy przeterminowane.

W roku 2007 r. liczba skarg i wniosków, które wpłynęły do Ministerstwa zmniejszyła się dwukrotnie w stosunku do roku ubiegłego. Jednocześnie wzrosła liczba przekazywanych zapytań drogą elektroniczną i w drodze rozmów telefonicznych z petentem. Udzielane wyjaśnienia tą drogą mają niewątpliwie wpływ na zmniejszenie liczby skarg kierowanych do Ministerstwa.

Na zmniejszenie skali problemu zgłaszanych skarg może wpływać systematyczna edukacja prawna pracowników oświaty oraz osób działających w społecznych organach szkoły, respektowanie praw uczniów, rodziców i nauczycieli, jak też stosowanie szerszego dialogu społecznego przy stanowieniu prawa.

W załączeniu przedkładam zestawienie sposobu załatwiania skarg i wniosków w 2007 r. oraz zestawienie podstawowej problematyki załatwianych skarg i wniosków.

Akceptował:
Dyrektor Generalny
Robert Bartold

Opracowanie:
Bożena Majczak
Biuro Organizacyjne

**Zestawienie sposobu załatwiania
skarg i wniosków w 2007 r.**

| Lp. | Wyszczególnienie | Załatwiono w okresie sprawozdawczym | | | Sposób załatwienia (z rub. 5) | | | Przeterminowano (ogółem z rubr. 4 i 5) |
|-----|---|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|-------------|------------|--|
| | | Ogółem (4+5) | w tym | | Pozytywny | Negatywny | Inny | |
| | | | Przekazano według właściwości | Załatwiono we własnym zakresie | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| 1. | Ministerstwo Edukacji Narodowej | 311 | 47 | 264 | 3 | 38 | 223 | 30 |
| 2. | Jednostki podległe i nadzorowane | 1879 | 1 | 1878 | 1310 | 481 | 87 | 2 |
| 3. | Wojewódzkie jednostki administracji zespolonej | 2031 | 276 | 1755 | 497 | 794 | 464 | 59 |
| | Razem | 4221 | 324 | 3897 | 1810 | 1313 | 774 | 91 |

**Zestawienie
skarg i wniosków załatwionych w 2007 r. według problematyki**

| Lp. | Problematyka | Ministerstwo | Jednostki podległe i nadzorowane | Wojewódzkie jednostki administracji zespolonej (kuratoria oświaty) | Razem |
|-----|---|--------------|----------------------------------|--|-------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1. | Przyjęcia do szkół i innych placówek | 4 | - | 50 | 54 |
| 2. | Tok nauczania w szkołach – egzaminy – programy i podręczniki | 44 | 1876 | 296 | 2216 |
| 3. | Stypendia, internaty, żywienie, wypoczynek i sprawy socjalne uczniów | 5 | - | 38 | 43 |
| 4. | Sprawy wychowawcze uczniów | 12 | - | 312 | 324 |
| 5. | Stosunek pracy nauczycieli dodatki, nagrody, doskonalenie nauczycieli | 58 | 2 | 238 | 298 |
| 6. | Sprawy socjalne nauczycieli | 3 | - | 2 | 5 |
| 7. | Stosunki międzyludzkie | 2 | - | 113 | 115 |
| 8. | Postawa etyczna nauczycieli | 11 | - | 153 | 164 |
| 9. | Skargi na działalność jednostki | 29 | - | 34 | 63 |
| 10. | Zarządzanie oświatą, inwestycje, remonty | 4 | - | 82 | 86 |
| 11. | Nadużycia finansowe (korupcja) | 5 | - | 32 | 37 |
| 12. | BHP i odszkodowania | 4 | - | 35 | 39 |
| 13. | Programy i podręczniki | 6 | - | 4 | 10 |
| 14. | Sprawy różne | 77 | - | 366 | 443 |
| | O g ó ł e m | 264 | 1878 | 1755 | 3897 |