



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku



LBI.410.023.02.2015
P/15/031

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/031 – System informacji oświatowej	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Marek Skorupski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96795 z dnia 23 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Młodzieżowe Centrum Edukacji i Readaptacji Społecznej w Goniądzu (dalej „MCEiRS”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Antoni Moczydłowski – Dyrektor	(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W latach szkolnych 2013/2014 – 2015/2016² w MCEiRS nie zapewniono wiarygodnych informacji przekazywanych w bazie danych zmodernizowanego systemu informacji oświatowej³ (zwanego dalej „SIO”). Z przyczyn leżących po stronie MCEiRS nieterminowo zamieszczono w nim dane za rok szkolny 2015/2016 o przypisaniu do oddziałów uczennic Liceum Ogólnokształcącego i Technikum oraz o skreślaniu osób z listy uczniów. Nie przekazano zaś informacji o osobach skreślonych z listy uczniów i przypisaniu uczennic do oddziałów w poprzednim roku szkolnym, danych o uczennicach biorących udział w zajęciach pozalekcyjnych i posiadających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, wyposażeniu w pomieszczenia, urządzenia i pomoce dydaktyczne, wydatkach na prowadzenie MCEiRS⁴ i wynagrodzeniu pracowników niebędących nauczycielami oraz o doskonaleniu zawodowym nauczycieli i ich obowiązkach⁵, a także o niezakłóconym funkcjonowaniu lokalnej bazy danych⁶. Natomiast na skutek braku odpowiedniej funkcjonalności w SIO, nie przekazano informacji o obowiązujących podręcznikach. Nieprzekazywanie lub nieterminowe przekazywanie danych powodowało nierzetelność bazy SIO i obniżyło przydatność gromadzonych w niej informacji do realizacji zadań oświatowych.

W szkolnej bazie tzw. starego SIO⁷ przekazano na dzień 30 września 2014 r. niezgodne ze stanem faktycznym dane o 14 wychowankach Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego i jednocześnie uczennicach szkół prowadzonych w MCEiRS. W rezultacie część oświatowa subwencji ogólnej dla Powiatu Monieckiego na 2015 rok, ustalana na podstawie danych z bazy SIO, została zawyżona o 913,9 tys. zł, tj. o 7,2% kwoty subwencji dla tego powiatu.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

² Badanie przekazywania w SIO wymienionych dalej poszczególnych rodzajów danych dotyczyło różnych okresów tych trzech lat szkolnych.

³ Nowy system informacji oświatowej funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 45 ze zm.). Ustawa zwana jest dalej „ustawą o SIO”.

⁴ Oprócz II kwartału 2015 roku.

⁵ Wskazano na brak możliwości wykazania nauczycieli zatrudnionych na część etatu.

⁶ Przekazanie informacji o niezakłóconym funkcjonowaniu lokalnej bazy danych było technicznie możliwe w systemie od 1 kwietnia 2015 r.

⁷ Tzw. stary SIO prowadzono na podstawie art. 105 w zw. z art. 108 ust. 10 u SIO. System pierwotnie został wprowadzony ustawą z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 49, poz. 463 ze zm.), którą uchylono 30 kwietnia 2012 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przekazywanie danych sprawozdawczych w bazie nowego SIO

1.1. Warunki organizacyjno-techniczne funkcjonowania lokalnej bazy danych SIO

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. Od 1 sierpnia 2012 r.⁸ w skład MCEiRS wchodzi:

- Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy "Promyk" w Goniądzu im. Unii Europejskiej, w ramach którego funkcjonują: Gimnazjum Specjalne i Szkoła Podstawowa Specjalna (w której nie było uczniów), zaś od 12 września 2014 r. także Technikum Specjalne, (zwane dalej odpowiednio: „Gimnazjum”, „Szkołą Podstawową” i „Technikum”),
- Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii w Goniądzu, w ramach którego funkcjonuje Liceum Ogólnokształcące Specjalne (dalej: „Liceum Ogólnokształcące”).

Ww. szkoły przeznaczone były dla młodzieży niedostosowanej społecznie.

(dowód: akta kontroli str. 148-163)

Szkoła prowadziła lokalną bazę danych SIO z wykorzystaniem oprogramowania udostępnionego przez Ministra Edukacji Narodowej. (dowód: akta kontroli str. 5-8)

1.1.2. W latach 2013–2015 pracownicy MCEiRS dysponowali upoważnieniami dostępowymi do SIO: od 1 stycznia 2013 r. do 31 maja 2014 r. i od 21 lipca 2014 r. do zakończenia kontroli NIK. Od 1 czerwca do 4 września 2013 r. jedyna osoba posiadająca takie upoważnienie – pracownik socjalny – faktycznie nie wprowadzała danych do SIO.

(dowód: akta kontroli str. 9-24)

1.1.3. Specjalista ds. administracyjnych i kadrowych, która wprowadzała dane do SIO oraz Dyrektor MCEiRS mieli możliwość obsługi SIO na laptopie, na którym zainstalowano ten system (wykorzystywanym wyłącznie do jego obsługi).

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 22, 146)

1.1.4. Specjalista prowadząca sprawę SIO nie stwierdziła przypadków nieuprawnionego dostępu do bazy danych SIO, nielegalnego pozyskania, zniszczenia, utraty lub wykorzystania tych danych w nieuprawniony sposób. Informacji o niezakłóconym funkcjonowaniu lokalnej bazy danych nie przekazywano, co przedstawiono poniżej, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 28)

1.1.5. W Szkole nie wprowadzono wewnętrznych przepisów ustalających procedury zbierania i przekazywania danych do SIO. Jak wyjaśnił Dyrektor, stosowane są przepisy powszechnie obowiązującego prawa. (dowód: akta kontroli str. 7)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieprzekazywaniu przez specjalistę prowadzącą sprawę SIO – wymaganych art. 79 ust. 2 ustawy o SIO – kwartalnych¹⁰ informacji o niezakłóconym funkcjonowaniu lokalnej bazy danych. Umożliwiająca to funkcjonalność wprowadzono w SIO 1 kwietnia 2015 r.¹¹ Niezamieszczanie tych danych ograniczało zasób informacji przewidzianych do wykorzystania przez Ministra Edukacji Narodowej do oceny stopnia bezpieczeństwa przekazywania i pozyskiwania danych w bazie SIO. Specjalista prowadzącą sprawę SIO i Dyrektor MCEiRS wyjaśnili, że nie wiedzieli o tym obowiązku oraz że informacje takie będą wysyłane. (dowód: akta kontroli str. 26-30)

1.2. Przekazywanie do bazy lokalnej SIO danych o uczniach

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 w SIO wykazano wszystkie 128 i 81 uczennic ujętych w dziennikach lekcyjnych, prowadzonych w programie komputerowym „Sekretariat”, tj. odpowiednio 98 i 64 uczennic Gimnazjum, 18 i 11 Liceum Ogólnokształcącego oraz 12 i sześciu Technikum. Skreślenia dziewcząt z listy uczniów nie

⁸ Do 31 lipca 2012 r. ośrodek wychowawczy i ośrodek socjoterapii funkcjonowały jako odrębne placówki.

⁹ W skład MCEiRS wchodzi także "Mieszkanie usamodzielnienia" dla wychowanek, które przygotowują się do opuszczenia placówki, wychowanek w ciąży i wymagających szczególnej opieki, zaś w okresie wakacji przy MCEiRS działa Szkolne Schronisko Młodzieżowe Nr 2 "Nad Biebrzą".

¹⁰ Termin przesłania informacji upływał w terminie siedmiu dni roboczych od rozpoczęcia kwartału.

¹¹ Począwszy od wersji SIO 2.19.

wykazywano w SIO lub dokonywano tego nieterminowo, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 32-45)

1.2.2. W MCEiRS funkcjonowały wyłącznie szkoły i oddziały specjalne. Informacja o specyfice oddziałów w roku szkolnym 2015/2016 została wprowadzona w czasie kontroli NIK (oprócz oddziałów I i II w Gimnazjum), zaś za rok szkolny 2014/2015 nie została wprowadzona.

(dowód: akta kontroli str. 65-75)

1.2.3. W bazie danych SIO nie przekazano informacji o udziale uczniów w zajęciach pozalekcyjnych rozwijających zainteresowania i uzdolnienia w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 78-84)

1.2.4. W MCEiRS nie było uczennic otrzymujących pomoc materialną o charakterze motywacyjnym. Placówka nie organizowała też możliwości uzyskania karty rowerowej, gdyż – jak wyjaśnił Dyrektor – nie było takiego zapotrzebowania, bowiem większość uczennic zdobyła kartę rowerową przed skierowaniem do MCEiRS.

(dowód: akta kontroli str. 8)

1.2.5. W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 w MCEiRS było odpowiednio 46 i 26 uczennic posiadających orzeczenia poradni psychologiczno-pedagogicznych o potrzebie kształcenia specjalnego. Informacja o nich nie została przekazana w lokalnej bazie danych SIO, co przedstawiono poniżej, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 85-99)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, polegające na nieprzekazaniu lub nieterminowym przekazaniu do nowego SIO większości danych o uczniach.

1. Dopiero w czasie kontroli NIK w SIO określono specyfikę oddziałów i przypisano do nich uczennice Liceum Ogólnokształcącego i Technikum (odpowiednio 11 i sześć) w roku szkolnym 2015/2016, nie dotrzymując określonego w art. 30 ustawy o SIO terminu siedmiu dni od zmiany stanu faktycznego. W roku szkolnym 2014/2015 nie wprowadzono zaś w SIO oddziałów wszystkich szkół MCEiRS, a w konsekwencji nie były do nich przypisane uczennice – co naruszało wymóg art. 14 pkt 3 ustawy o SIO.

(dowód: akta kontroli str. 47-62, 65-75)

2. Informacje o skreśleniu w październiku 2015 roku¹² z listy uczniów czterech dziewcząt przekazano do SIO siedem dni po terminie ustalonym w art. 30 w zw. z art. 14 pkt 31 ustawy o SIO na siedem dni od zmiany stanu faktycznego. Nie przekazano zaś informacji o dziewięciu uczennicach skreślonych w listopadzie 2014 roku¹³.

(dowód: akta kontroli str. 164-166)

3. Nie zamieszczono w SIO informacji o udziale uczennic w zajęciach rozwijających zainteresowania i uzdolnienia¹⁴ w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015. Tym samym nie spełniono wymogu art. 14 pkt 25 tej ustawy¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 78-84)

4. Nie przekazano także informacji o uczennicach posiadających orzeczenia poradni psychologiczno-pedagogicznych o potrzebie kształcenia specjalnego w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016. Naruszono w ten sposób wymóg określony w art. 30 w zw. z art. 12 i art. 42 pkt 1 ustawy o SIO.

(dowód: akta kontroli str. 85-99)

Niezapewnienie kompletnych, wprowadzanych terminowo danych powodowało nierzetelność bazy SIO i obniżyło jej przydatność do wspierania realizacji zadań oświatowych. Specjalista prowadząca sprawę SIO i Dyrektor MCEiRS wyjaśnili, że:

- część uczniów przypisano do oddziałów, ale nie zostało to uwidocznione w systemie,
- występowały trudności w logowaniu do SIO, niekiedy zajmowało to cały dzień,

¹² W pozostałych miesiącach roku szkolnego 2015/2016 skreśleń uczennic nie dokonywano.

¹³ Kontrolą NIK w roku szkolnym 2014/2015 objęto listopad, gdyż w nim skreślono największą liczbę uczennic.

¹⁴ Zajęcia pozalekcyjne przewidziane w art. 64 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

¹⁵ Zgodnie z § 29 ust. 1 pkt 5 lit. e rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych dziedzinowych gromadzonych w systemie informacji oświatowej oraz terminów przekazywania niektórych danych do bazy danych systemu informacji oświatowej (zwanego dalej "rozporządzeniem w sprawie w sprawie danych gromadzonych w nowym SIO"), informacje o udziale uczniów w zajęciach pozalekcyjnych należało przekazać do SIO do 7 października roku kalendarzowego, wg stanu za poprzedni rok szkolny.

- system często zawieszał się,
- dopiero we wrześniu 2014 roku Starostwo Powiatowe w Mońkach ujęło w SIO podmiot „Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy”¹⁶ (choć starania takie podejmowano od ponad roku); również do tego czasu oczekiwano na zatwierdzenie¹⁷ w systemie danych uczniów obejmujących imię, nazwisko, nr PESEL, przez co dopiero wówczas można było rozpocząć wprowadzanie pozostałych danych: województwo, powiat, gmina, miejscowość zamieszkania ucznia oraz dane rodzinowe,
- często nie było możliwe uzyskanie – niezbędnej do podjęcia kolejnych działań – pomocy Starostwa, ani dodzwonienie się na infolinię Centrum Informatycznego Edukacji (wielokrotnie po upływie półgodzinnego oczekiwania połączenie było przerywane),
- wprowadzanie danych do SIO było utrudnione także z powodu zbyt ogólnikowych instrukcji, w których brakuje dopracowania szczegółów,
- wynikało to również z dużej ilości innych obowiązków służbowych specjalisty prowadzącej sprawę SIO.

Dyrektor wyjaśnił ponadto, że wykazanie zajęć pozalekcyjnych, w których biorą udział poszczególne uczennice, było i jest utrudnione z powodu zorganizowania zajęć na zasadzie nieregularnej obecności chętnych osób oraz pozostawienia w gestii wychowawcy lub nauczyciela wymiaru czasowego tych zajęć w danym tygodniu, czego skutkiem jest brak ich stałego harmonogramu. (dowód: akta kontroli str. 63-64, 76, 144-145, 167, 206-207)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że od 1 czerwca do 20 lipca 2014 r. w MCEiRS nie udzielono nikomu upoważnienia dostępowego do SIO, zaś od 1 czerwca do 4 września 2013 r. jedyny pracownik posiadający takie upoważnienie nie zajmował się wprowadzaniem danych do SIO. Zgodnie z art. 75. 1 ustawy o SIO, okres ważności upoważnienia może zostać przedłużony na wniosek osoby upoważnionej, złożony nie później niż na miesiąc przed upływem terminu ważności upoważnienia. Specjalista prowadząca sprawę SIO i Wicedyrektor wyjaśniły, że nie składano do Starostwa wniosków w tej sprawie, ponieważ w ww. okresach danych nie wprowadzano. Od kwietnia 2013 roku do września 2014 roku oczekiwano na ujęcie w SIO podmiotu „Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy”, bowiem informatyk Starostwa informował, że dodanie tego podmiotu może skutkować utratą wprowadzonych danych – z powodu ewentualnej konieczności odinstalowania (skasowania) dotychczasowej bazy danych. (dowód: akta kontroli str. 9-24)

1.3. Przekazywanie do bazy lokalnej SIO danych o nauczycielach

Opis stanu
faktycznego

1.3.1. W wyniku objęcia kontrolą 30 nauczycieli (z 46 zatrudnionych na dzień 3 listopada 2015 r.) ustalono, że w bazie danych SIO nie przekazano informacji o ich obowiązkach oraz udziale w kształceniu i doskonaleniu zawodowym w roku szkolnym 2014/2015, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 100-110, 113-122)

1.3.2. W formularzach danych identyfikacyjnych nauczycieli umieszczonych w lokalnej bazie nowego SIO nie zawierano informacji o wyrażeniu przez nich zgody na przechowywanie lub pozyskiwanie ich danych przez inny podmiot (pobierano zaś oświadczenia o wyrażeniu zgody na pozyskiwanie danych). (dowód: akta kontroli str. 169-171)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, polegające na nieprzekazaniu w bazie SIO informacji za rok szkolny 2014/2015 o obowiązkach realizowanych przez badanych 30 nauczycieli, przez co nie spełniono wymogu art. 30 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o SIO oraz o ich udziale w kształceniu i doskonaleniu zawodowym, czym naruszono art. 29 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. Niezamieszczanie danych powodowało nierzetelność bazy SIO i obniżyło jej przydatność do wspierania realizacji zadań oświatowych. Specjalista prowadząca sprawę SIO i Dyrektor wyjaśnili, że wynikało to z powodów wskazanych w sprawie niewprowadzenia danych o uczniach (przedstawionych w punkcie 1.2). Ponadto Dyrektor wyjaśnił, że nie znaleziono

¹⁶ Obok Młodzieżowego Ośrodka Socjoterapii oraz schroniska młodzieżowego.

¹⁷ O zatwierdzeniu danych świadczyło pojawienie się zielonego znaku „V”.

w SIO technicznej możliwości wprowadzenia obowiązków 18 nauczycieli i wychowawców, którzy byli zatrudnieni na część etatu (a nie na pełny wymiar godzin¹⁸).

(dowód: akta kontroli str. 100-123, 144-145, 206-207)

1.4. Przekazywanie do bazy lokalnej SIO danych o warunkach prowadzenia MCEiRS

Opis stanu faktycznego

1.4.1. W bazie SIO przekazano, zgodną ze stanem faktycznym, informację o terenach sportowych posiadanych przez placówkę w roku szkolnym 2015/2016, zaś nie przekazano informacji o pomieszczeniach, wyposażeniu w urządzenia rekreacyjno-sportowe oraz urządzenia i pomoce dydaktyczne, w tym komputery, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 125-129, 176-177)

1.4.2. W badanych latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 w bazie SIO nie przekazano informacji o podręcznikach obowiązujących w poszczególnych oddziałach, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 132, 180)

1.4.3. W bazie SIO przekazano kompletną informację o wydatkach na prowadzenie szkoły w II kwartale 2015 roku (zgodnie ze sprawozdaniem Rb-28S¹⁹), zaś nie przekazano informacji za I, III i IV kwartał 2014 roku oraz za I-III kwartał 2015 roku. Nie zamieszczono też informacji o wynagrodzeniu pracowników niebędących nauczycielami w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 (w tym okresie MCEiRS nie zatrudniało nauczycieli na podstawie umowy cywilnoprawnej). Sprawy te opisano poniżej, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 134-140, 181-203)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W lokalnej bazie danych SIO – z powodów wskazanych w sprawie niewprowadzenia danych o uczniach (przedstawionych w punkcie 1.2) – nie przekazano informacji o:

- pomieszczeniach, wyposażeniu w urządzenia i pomoce dydaktyczne, w tym komputery, a także o urządzeniach rekreacyjno-sportowych²⁰ (w roku szkolnym 2015/2016), co było niezgodne z art. 30 w zw. z art. 8 pkt 1 lit. a-c ustawy o SIO,
- wydatkach na prowadzenie placówki w I, III i IV kwartale 2014 roku oraz I-III kwartale 2015 roku²¹ i wynagrodzeniu pracowników niebędących nauczycielami w tych latach, czym naruszono wymóg art. 30 w zw. z art. 8 pkt 1 lit. g, h ustawy o SIO.

(dowód: akta kontroli str. 125-131, 134-143, 178-179, 206-207)

2. W SIO – z powodu braku odpowiedniej funkcjonalności w systemie – w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 nie zamieszczono informacji o podręcznikach obowiązujących w poszczególnych oddziałach, wymaganych w art. 8 pkt. 1 lit. d ustawy o SIO.

(dowód: akta kontroli str. 132-133, 180)

Nieprzekazywanie tych danych powodowało nierzetelność bazy SIO i obniżyło jej przydatność do wspierania realizacji zadań oświatowych.

Ocena
częstkowa

Z przyczyn leżących po stronie MCEiRS w nowym SIO nieterminowo zamieszczono dane za rok szkolny 2015/2016 o przypisaniu do oddziałów uczennic Liceum Ogólnokształcącego i Technikum oraz o skreślaniu osób z listy uczniów. Nie przekazano zaś informacji o osobach skreślonych z listy uczniów i przypisaniu uczennic do oddziałów w poprzednim roku szkolnym, danych o uczennicach biorących udział w zajęciach pozalekcyjnych i posiadających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, wyposażeniu w pomieszczenia, urządzenia i pomoce dydaktyczne, wydatkach na prowadzenie MCEiRS²² i wynagrodzeniu pracowników niebędących nauczycielami oraz o doskonaleniu zawodowym

¹⁸ Nauczyciel – 18 godzin, psycholog, pedagog – 20, nauczyciel w Technikum – 22, wychowawca w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym i Młodzieżowym Ośrodku Socjoterapii – odpowiednio 24 i 26.

¹⁹ Z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej – MCEiRS.

²⁰ W MCEiRS znajdowała się m.in. sala gimnastyczna z przyrządami sportowymi, aula, pięć klas lekcyjnych i siedem pracowni do zajęć pozalekcyjnych, pracownie komputerowe z 44 komputerami, osiem projektorów multimedialnych, po trzy tablice interaktywne i telewizory, trzy stołówki i 28 sypialni dla wychowanek.

²¹ W tych okresach zrealizowano wydatki na kwotę 6.429 tys. zł.

²² Oprócz II kwartału 2015 roku.

nauczycieli i ich obowiązkach²³, a także o niezakłóconym funkcjonowaniu lokalnej bazy danych²⁴. Natomiast na skutek braku odpowiedniej funkcjonalności w SIO, nie przekazano informacji o obowiązujących podręcznikach. Nieprzekazywanie lub nieterminowe przekazywanie danych powodowało nierzetelność bazy SIO i obniżyło przydatność gromadzonych w niej informacji do realizacji zadań oświatowych.

2. Przekazywanie danych sprawozdawczych w bazie starego SIO

Opis stanu faktycznego

W szkolnej bazie starego SIO przekazano następujące dane służące do obliczenia wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla organu prowadzącego MCEiRS (Powiatu Monieckiego) na 2015 rok:

- 79 i 11 wychowanek odpowiednio młodzieżowego ośrodka wychowawczego i młodzieżowego ośrodka socjoterapii, korzystających z zakwaterowania w tych ośrodkach (wagi kolejno P₄₀ i P₃₉),
- 69 uczennic gimnazjum w mieście do 5 tys. mieszkańców (waga P₂), będących jednocześnie uczennicami gimnazjum specjalnego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym (P₄) oraz gimnazjum dla dzieci i młodzieży (P₃₀),
- 21 uczennic szkół ponadgimnazjalnych specjalnych²⁵ w młodzieżowym ośrodku wychowawczym (wagi P₄ i P₉),
- 90 uczennic szkół, w tym w miastach do 5 tys. mieszkańców.

Wśród ww. wychowanek i uczennic niezasadnie wykazano 14 dziewcząt, które na dzień 30 września 2014 r. były wprawdzie skierowane do MCEiRS, lecz jeszcze nie zostały do niego doprowadzone, co przedstawiono poniżej w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. Liczba pozostałych uczennic była zgodna z zapisami w dziennikach lekcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 208-227, 229-230)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w zestawieniu zbiorczym starego SIO²⁶, wśród 79 wychowanek Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego i uczennic szkół specjalnych funkcjonujących w MCEiRS ujęto 14 dziewcząt²⁷, które na dzień 30 września 2014 r. były skierowane do MCEiRS, lecz nie zostały do niego doprowadzone i w rezultacie nie korzystały z zakwaterowania w ośrodku oraz nie podjęły nauki w szkołach prowadzonych przez MCEiRS. Ostatecznie do MCEiRS doprowadzono trzy z tych wychowanek, lecz dopiero 9 i 22 października 2015 roku (w toku kontroli NIK przedstawiono też wykaz 42 innych wychowanek, doprowadzonych od 17 października 2014 r. do 2 czerwca 2015 r.). Zgodnie zaś z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2015²⁸, dla celów obliczenia subwencji wagę P₄₀ stosuje się dla wychowanek młodzieżowych ośrodków wychowawczych, którzy korzystają z zakwaterowania w tych ośrodkach, a wagi: Sa, P₂, P₄, P₉, P₃₀ – do uczniów poszczególnych typów szkół. W rezultacie ustalona na podstawie danych z bazy starego SIO część oświatowa subwencji ogólnej dla Powiatu Monieckiego na 2015 r. została zawyżona o 913,9 tys. zł (co stanowiło 7,2% subwencji oświatowej naliczonej Powiatowi²⁹ i 16,1% subwencji dotyczącej MCEiRS³⁰). Składała się na to głównie kwota 722,8 tys. zł wynikająca z wagi P₄₀, a także kwoty wynikające z pięciu innych wag:

- P₄: uczniowie gimnazjów specjalnych i szkół ponadgimnazjalnych specjalnych w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych – 101,2 tys. zł,
- Sa: uczniowie szkół publicznych – młodzież – 72,3 tys. zł,

²³ Jako powód wskazano brak możliwości wykazania nauczycieli zatrudnionych na część etatu.

²⁴ Przekazywanie informacji o niezakłóconym funkcjonowaniu lokalnej bazy danych było technicznie możliwe w systemie od kwietnia 2015 roku.

²⁵ Dotyczy uczennic Liceum Ogólnokształcącego.

²⁶ Zestawienie zbiorcze starego SIO sporządzono na podstawie wypełnionej uprzednio tabeli S03 Wychowankowie niedostosowani społecznie, zagrożeni niedostosowaniem społecznym, zagrożeni uzależnieniami i z zaburzeniami zachowania.

²⁷ Wykazano 10 uczennic Gimnazjum, trzy Technikum i jedną Liceum Ogólnokształcącego.

²⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1977.

²⁹ Subwencja naliczona Powiatowi Monieckiemu na 2015 rok wyniosła 12.646,6 tys. zł.

³⁰ Subwencja na 2015 rok dotycząca MCEiRS wyniosła 5.682,2 tys. zł.

- P₂: uczniowie gimnazjów w miastach do 5 tys. mieszkańców – 13,9 tys. zł,
 - P₃₀: uczniowie gimnazjów dla dzieci i młodzieży – 2,1 tys. zł,
 - P₉: uczniowie szkół ponadgimnazjalnych – 1,7 tys. zł.³¹
- (dowód: akta kontroli str. 208-232)

Dyrektor MCEiRS wyjaśnił, że:

1. Zapis przy wadze P₄₀ oznacza tylko tyle, że chodzi o wychowanków młodzieżowego ośrodka wychowawczego, w którym funkcjonuje zakwaterowanie. Nie chodzi o to, że na dzień 30 września 2014 r. wychowanek jest fizycznie zakwaterowany, lecz że korzysta z zakwaterowania już z tytułu skierowania do ośrodka (w którym z zakwaterowania korzystają wszyscy wychowankowie). Zakwaterowanie obejmuje więc każdego skierowanego do ośrodka, niezależnie od tego, czy został już doprowadzony.
2. Zastosowano się do instrukcji sporządzenia tabeli S03³², która nakazuje wykazywanie wszystkich wychowanków ze względu na rodzaj skierowania.
3. Zgodnie z § 15 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej, które będzie regulowało m.in. zasady działania placówek publicznych i warunki pobytu w nich dzieci i młodzieży od 1 stycznia 2017 r.³³, nieletni wobec którego sąd orzekł o umieszczeniu w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, staje się wychowankiem ośrodka z dniem otrzymania skierowania przez dyrektora.
4. Dla osób skierowanych trzeba blokować miejsce, nie ma możliwości przyjąć na miejsce niedoprowadzonej osoby innego wychowanka, na termin doprowadzenia MCEiRS nie ma wpływu, tak więc nieprzyznanie środków na wychowanków skierowanych, ale nie doprowadzonych, byłoby nieprawne oraz że ewentualne niedoprowadzenie wychowanek praktycznie nie ma wpływu na ponoszone przez MCEiRS koszty.

(dowód: akta kontroli str. 232-233)

Dyrektor MCEiRS wskazał również na argumenty wskazane przez Powiat Moniecki we wniosku o ponowne rozpatrzenie analogicznej sprawy wykazania przez MCEiRS takich wychowanek w 2010 roku, zgodnie z którymi m.in.:

- decyzja o zwrocie subwencji nie została oparta na przepisach prawa, ale na kolejnych, zmieniających się, interpretacjach Ministra Edukacji Narodowej, które nie są wiążące oraz że zdaniem Ministra przepisy są niejednoznaczne, zaś Centralne Biuro Antykorupcyjne opracowało raport rekomendujący ich zmianę, a Powiat „nie może ponosić negatywnych konsekwencji jakości stanowionego prawa”,
- oparcie wpisywania do systemu SIO wychowanków na podstawie wskazań i skierowań nie wnosi ryzyka podwójnego finansowania danej wychowanki,
- taki sposób naliczania subwencji stosowano przez wiele lat (przy niezmienionym stanie prawnym),
- Minister Edukacji Narodowej błędnie interpretuje pojęcie „wychowanek”, zaliczając do tej kategorii wyłącznie nieletnich, którzy już zostali zakwaterowani w MOW. Tymczasem przepisy dotyczące prowadzenia i rodzajów dokumentacji opracowano, gdy jeszcze nie było młodzieżowych ośrodków wychowawczych, więc odnosząc się do definicji wychowanka i zasad wpisywania do ksiąg nie można opierać się wyłącznie na nich, gdyż nie uwzględniają specyfiki tych ośrodków (ponadto przepisy prawa nie definiują pojęcia „wychowanek”).

(dowód: akta kontroli str. 232, 239-240, 246-252)

Odnosząc się do tych argumentów NIK wskazuje, że:

1. Z rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu

³¹ Na podstawie art. 51 ust. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096), Dyrektor MCEiRS został poinformowany o skutkach finansowych błędów w danych subwencyjnych (w zakresie dotyczącym wagi P₄₀).

³² Instrukcja wprowadzania i przekazywania danych w systemie informacji oświatowej przy użyciu programu SIO wersja 3.19 (30 września 2015 r.), str. 29.

³³ W sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach (rozporządzenie nie zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw; dostępne jest na stronie internetowej MEN).

nioletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym³⁴ wynika, że nieletni nabywa status wychowanka dopiero po przyjęciu do ośrodka, z dniem wpisania do księgi wychowanków. Potwierdza to wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 13 października 2014 r.³⁵, w uzasadnieniu którego stwierdzono m.in., iż nie można podzielić stanowiska, że wychowankiem będzie nieletni skierowany do ośrodka – gdyż za wychowanków należałoby wówczas uznać także osoby, które w placówce nigdy nie pojawiły się. Również Minister Edukacji Narodowej w piśmie skierowanym 27 sierpnia 2015 r. do Ministra Finansów w analogicznej sprawie wykazania przez MCEiRS wychowanek w 2010 roku, wskazał m.in., że wychowankiem jest osoba przyjęta do placówki i wpisana do księgi wychowanków (a nie osoba skierowana) oraz że w SIO należy wykazywać wychowanków przyjętych do ośrodka, zaś nie podaje się tzw. miejsc "zarezerwowanych", tj. oczekujących na przyjazd nieletniego.

- Przyjęcie stanowiska Dyrektora MCEiRS mogłoby skutkować podwójnym naliczeniem subwencji: na wychowanka ośrodka i dla szkoły macierzystej nieletniego. Tymczasem przysługuje ona w wysokości odpowiadającej rzeczywistej liczbie wychowanków lub uczniów, a nie osób jedynie skierowanych – co podniesiono w uzasadnieniu ww. wyroku WSA w Gliwicach. Również Minister Edukacji Narodowej w ww. piśmie z 27 sierpnia 2015 r. wskazał, że algorytm podziału subwencji nie może uwzględniać wychowanków skierowanych do placówki, którzy do niej nie przybyli oraz że projektując wartości wag uwzględniono specyfikę funkcjonowania ośrodków (polegającą na pozostawaniu w gotowości do przyjęcia wychowanka w ciągu miesiąca między skierowaniem a przybyciem). Minister Finansów w decyzji z 25 września 2015 r., nakazującej Powiatowi Monieckiemu zwrot nienależnie uzyskanej subwencji za 2011 rok, dodał m.in., że w przypadku nieletniego, który przybył do ośrodka po 30 września, jednostka samorządu terytorialnego może wnioskować o przyznanie środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej. Ze sporządzonej przez Starostę Monieckiego analizy wynika, że subwencja oświatowa na 2015 r. dotycząca MCEiRS przewyższa plan wydatków tej jednostki o 1.091,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 234-238, 241-245, 253-255)

Ocena
cząstkowa

W szkolnej bazie danych starego SIO przekazano na dzień 30 września 2014 r. niezgodne ze stanem faktycznym dane o 14 wychowankach Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego i jednocześnie uczennicach szkół prowadzonych w MCEiRS. W rezultacie część oświatowa subwencji ogólnej dla Powiatu Monieckiego na 2015 rok, ustalana na podstawie danych z bazy SIO, została zawyżona o 913,9 tys. zł, tj. o 7,2% subwencji oświatowej dla tego powiatu.

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 Kontroli³⁶, wnosi o:

- Terminowe przekazywanie do lokalnej bazy SIO wszystkich danych i informacji, o których mowa w ustawie o SIO, w tym w jej art. 8 pkt 1 lit. g, h, art. 12 w zw. z art. 42 pkt 1, art. 14 pkt 3, 25 i 31, art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. g oraz ust. 2 pkt 1 i art. 79 ust. 2.
- Prawidłowe wykazywanie liczby wychowanek i uczennic do celów obliczenia wysokości należnej subwencji oświatowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

³⁴ Dz. U. Nr 296, poz. 1755.

³⁵ Sygn. akt. I SA/GI 101/14. Wyrok opublikowano na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/292021C10E>.

³⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

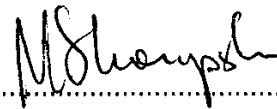
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

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.

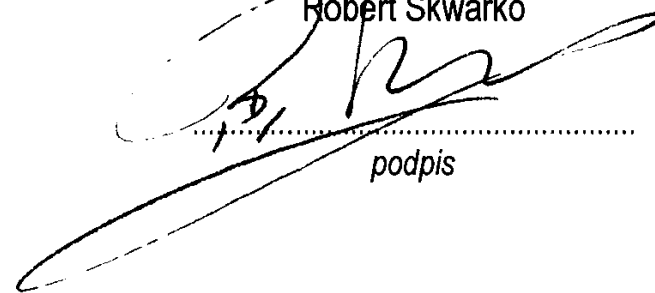
Białystok, dnia 14 grudnia 2015 roku.

Kontroler
Marek Skorupski
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko



.....
podpis

