



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia grudnia 2009 r.

**Pan
płk Krzysztof Janiszewski
Dyrektor
Zakładu Karnego Nr 1
w Grudziądzu**

LBY-410-26-1/2009
P/09/162

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy skontrolowała Zakład Karny Nr 1 w Grudziądzu, zwany w dalszej treści „Zakładem”, w zakresie dotyczącym funkcjonowania Zespołu Szkół dla Dorosłych w latach 2005 - 2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokóle kontroli podpisanym w dniu 14 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia funkcjonowanie szkół publicznych przy Zakładzie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. W latach 2005-2009 (I-III kw.) przy Zakładzie funkcjonował Zespół Szkół dla Dorosłych, zwany w dalszej treści „Zespołem”, w ramach którego założone zostały trzy szkoły:

- Szkoła Podstawowa dla Dorosłych,
- Gimnazjum dla Dorosłych,
- Zasadnicza Szkoła Zawodowa dla Dorosłych.

Nauczania nie prowadzono w Szkole Podstawowej dla Dorosłych, z uwagi na ograniczone zainteresowanie skazanymi. Szkoły posiadały akty założycielskie i statuty.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

W Statucie Zasadniczej Szkoły Zawodowej dla Dorosłych, który wszedł w życie z dniem 20 maja 2008 r., nie zawarto treści wymaganych przez załącznik nr 5b do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół² zwanym dalej „rozporządzeniem z dnia 21 maja 2001 r.”, tj.:

- organizacji pracowni szkolnych, w szczególności pracowni ćwiczeń praktycznych (§ 9 ww. załącznika),
- szczegółowej organizacji praktycznej nauki zawodu, z uwzględnieniem odrębnych przepisów (§ 10 ww. załącznika),
- przypadków, w których rada pedagogiczna może podjąć uchwałę upoważniającą dyrektora szkoły zasadniczej do skreślenia ucznia z listy uczniów (§ 19 pkt 2 ww. załącznika).

Organizacja praktycznej nauki zawodu, została ujęta w Statucie Zespołu, zamiast w Statucie Zasadniczej Szkoły Zawodowej dla Dorosłych.

Ponadto z treści § 20 ust. 8 Statutu Zasadniczej Szkoły Zawodowej dla Dorosłych wynikało, że dyrektor mógł skreślić słuchaczkę z listy bez uprzedniej uchwały rady pedagogicznej. W rozumieniu art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³, zwanej dalej ustawą o systemie oświaty, uchwała rady pedagogicznej w każdym przypadku stanowi podstawę do podjęcia decyzji o skreśleniu słuchacza z listy.

2. Procedury wewnętrznej kontroli finansowej, wprowadzone przez Pana Dyrektora zarządzeniem 19/09 z dnia 20 lutego 2009 r., nie uwzględniły niektórych standardów kontroli finansowej (identyfikacji zadań wrażliwych, identyfikacji ryzyka, analizy ryzyka, monitorowania i oceny systemu kontroli finansowej). Obowiązek uwzględnienia tych standardów w procedurze kontroli finansowej wynika z art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.⁴ Standardy kontroli finansowej określone zostały w Komunikacie Nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych⁵, zwanego dalej „komunikatem nr 13”.

3. Zakład zapewnił Zespołowi odpowiednią bazę materialną (lokale, wyposażenie, pomoce dydaktyczne), którą NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

² Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁵ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 7, poz. 58.

3.1. Powierzchnia sal wykładowych i pracowni umożliwiała równoczesne przebywanie w nich i pobieranie nauki przez wszystkich uczniów jednej klasy. Pomieszczenia te spełniały wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach⁶, zwanym dalej „rozporządzeniem z dnia 31 grudnia 2002 r.”. Wyposażenie sal lekcyjnych w meble było odpowiednie do liczebności klas.

3.2. Zasadnicza Szkoła Zawodowa dla Dorosłych użytkowała pomieszczenia Zakładu, tj. pracownię gastronomiczną zajęć praktycznych z zapleczem i salą lekcyjną, znajdujące się w piwnicy budynku administracyjnego, które zgodnie z § 72 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁷, nie powinny być użytkowane do nauki lub pracy. Pomieszczenia takie, przeznaczone na stały lub czasowy pobyt więcej niż 4 osób powinny mieć wysokość w świetle nie mniejszą niż 3 metry. W analizowanych pomieszczeniach wysokość wynosiła 2,5 m. Stosownie do § 72 ust. 2 ww. rozporządzenia wysokość tych pomieszczeń może być obniżona do wysokości nie mniejszej niż 2,5 m w przypadku zastosowania wentylacji mechanicznej nawiewno-wywiewnej lub klimatyzacji, pod warunkiem uzyskania zgody państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (PWIS). O taką zgodę Zakład nie wystąpił.

3.3. NIK zwraca uwagę na zastosowanie w kabinach ustępowych dwóch toalet usytuowanych na terenie Zespołu - zasłon z tkaniny (kotary), zamiast drzwi, które zapewniałyby intymność skazanym słuchaczom. Takie rozwiązanie tłumaczono względami bezpieczeństwa. Przepisy powszechnie obowiązujące i prawo wewnętrzne Zakładu nie określały wymogów bezpieczeństwa, co do zamykania kabin ustępowych.

3.4. Zespół nie dysponował wszystkimi wymaganymi pomocami dydaktycznymi. Do realizacji treści nauczania przedmiotu „Technologia gastronomiczna z towaroznawstwem” brakowało: pieca konwekcyjno-parowego, naświetlacza do jaj, zmywarki. Obowiązkowy wykaz wyposażenia pracowni, w której realizowana była część praktyczna programu nauczania przedmiotu „Technologia gastronomiczna z towaroznawstwem” wynikał ze „Wskazówek metodycznych do realizacji programu” 512[05]/ZSZ/MENiS/REA/2004. Braki te skutkowały także niewłaściwym wyposażeniem stanowisk do wykonania zadań egzaminacyjnych objętych tematem - przygotowanie wskazanych potraw małej gastronomii z

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

⁷ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

określonych surowców i półproduktów w zawodzie Kucharz małej gastronomii 512 [05], którego zakres określono w załączniku do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 3 lutego 2003 r. w sprawie standardów wymagań będących podstawą przeprowadzania egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe⁸.

Do realizacji programu nauczania „Materiałoznawstwo odzieżowe”, brakowało mikroskopów z oprzyrządowaniem do identyfikacji włókien (jeden na 4 słuchaczy). Zalecenia w zakresie wyposażenia pracowni materiałoznawstwa zawarto w dokumencie „Podstawy programowe kształcenia w zawodzie krawiec” zatwierdzonym w 1997 r. przez Ministra Edukacji Narodowej. Pomimo tych braków zrealizowano treści nauczania tych przedmiotów, gdyż zastosowano zastępcze pomoce dydaktyczne.

3.5. Kontrola NIK nie stwierdziła istnienia dokumentacji, z której wynikałoby, że miała miejsce kontrola budynku Zespołu po przerwach w działalności oświatowej, trwającej co najmniej 2 tygodnie, pod kątem zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z tego obiektu. Obowiązek takiej kontroli wynikał z § 3 rozporządzenia z dnia 31 grudnia 2002 r.⁹. Z ustaleń kontroli sporządza się protokół, który podpisują osoby biorące w niej udział. Kopię protokołu dyrektor przekazuje organowi prowadzącemu. Obowiązki w tym zakresie spoczywały na Dyrektorzce Zespołu.

4. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niepełną realizację przez Zakład zobowiązań ujętych w deklaracji z dnia 19 maja 2004 r., dotyczącej projektu „Pracownie komputerowe dla szkół w 2004 r. szkoły ponadgimnazjalne i policealne”, w ramach którego otrzymano w 2005 r. z Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu, sprzęt i oprogramowanie o wartości 63.297,42 zł. Zobowiązano się bowiem do utworzenia Multimedialnego Centrum Informacji (MCI) w pomieszczeniu o pow. 17 m² wyposażonym w meble, łącze internetowe i w 4 stanowiska komputerowe. Na utworzenie takiego Centrum Zespół otrzymał sprzęt komputerowy m.in.: 4 komputery – stanowiska multimedialne w MCI z systemem operacyjnym. W czasie kontroli stwierdzono, że zestawy komputerowe rozlokowane zostały w trzech miejscach: po jednym w sekretariacie Zespołu i w gabinecie Dyrektora Zespołu oraz dwa w pokoju nauczycielskim. Taki stan tłumaczono tym, że w ze względów praktycznych w 2008 r. w wyniku reorganizacji nastąpiło przywrócenie pokoju nauczycielskiego poprzez połączenie z MCI.

⁸ Dz. U. Nr 49, poz. 411 ze zm.

⁹ W brzmieniu obowiązującym do dnia 31 sierpnia 2009 r.

5. Dyrektor Zespołu Pani Elżbieta Dymart, która pełniła tę funkcję w badanym okresie, nie zastosowała się do zaleceń Dyrektora Biura Penitencjarnego Centralnego Zarządu Służby Więziennej sformułowanych w piśmie z dnia 3 grudnia 2008 r. nr BP-512/129/08/2101, skierowanym do dyrektorów szkół. W piśmie tym podano m.in., że *w trybie pilnym należy dokonać kontroli zaświadczeń wystawianych słuchaczom uprawniających ich do uzyskania renty rodzinnej oraz informowania ZUS, na bieżąco, o przerwaniu nauki lub ukończeniu nauki przez skazanego uprawnionego do tego typu świadczenia*. Stwierdzono, że Zespół nie informował ZUS-u o przerwaniu lub ukończeniu nauki przez skazane, uprawnione do tego typu świadczeń. Informowano ZUS tylko na jego wniosek. Zaniechanie to tłumaczono brakiem wiedzy ze strony Zespołu o pobieraniu przez słuchaczki renty rodzinnej. W I połowie 2009 r., spośród skazanych pobierających rentę rodzinną, tylko dwie słuchaczki ukończyły naukę.

6. Ustalono, że „godziny do dyspozycji dyrektora” w wymiarze 5 godzin nie zostały zrealizowane w całym cyklu nauczania słuchaczy w Gimnazjum dla Dorosłych.

Zgodnie z załącznikiem nr 8 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych¹⁰ godziny do dyspozycji dyrektora stanowią obowiązkowe zajęcia edukacyjne. Godziny do dyspozycji dyrektora, stosownie do § 2 ust. 5 powołanego rozporządzenia, mogą być przeznaczone m.in. na: okresowe lub roczne zwiększenie liczby godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych, realizację dodatkowych zajęć edukacyjnych z języka obcego, zorganizowanie zajęć dla grupy uczniów, z uwzględnieniem ich potrzeb i zainteresowań, w tym zajęć dydaktyczno-wyrównawczych. Brak realizacji tych godzin tłumaczono niewystarczającą liczbą etatów nauczycielskich, o zwiększenie których i tak się nie starano z uwagi na niewielką liczbę słuchaczek oraz przekonanie o dobrym przygotowaniu słuchaczek do egzaminów przez nauczycieli. Za zaniechania w tym zakresie odpowiadała Dyrektor Zespołu Pani Elżbieta Dymart, która pełniła tę funkcję w badanym okresie.

Stwierdzono także, iż m.in. w wyniku realizacji obowiązków dyrektorskich przez Panią Elżbietę Dymart (wyjazdy na konferencje, narady), która nauczała języka polskiego stwierdzono niepełną realizację szkolnego planu z tego przedmiotu w całym cyklu nauczania w zakresie od 92,8 % do 97,2 %. Przykładowo: klasa Gimnazjum dla Dorosłych, która

¹⁰ Dz. U. Nr 15, poz. 142 ze zm.

rozpoczęła zajęcia w I semestrze roku szkolnego 2006/2007 w całym dwuletnim cyklu nie miała 25 godzin z języka polskiego z przyczyn leżących po stronie nauczyciela.

7. Kadra pedagogiczna Zespołu posiadała wymagane kwalifikacje. Nauczyciele brali udział w doskonaleniu zawodowym. Zakład efektywnie wydatkował środki na podnoszenie przez nauczycieli kwalifikacji zawodowych.

8. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przebieg rekrutacji słuchaczy, wykonywanie przez Dyrektora Zespołu zadań nadzoru pedagogicznego, dokumentowanie edukacji skazanych (prowadzenie ksiąg uczniów i ewidencji obecności słuchaczy na zajęciach edukacyjnych, klasyfikowanie i promowanie). W zakresie prowadzenia arkuszy ocen słuchaczy, stwierdzono w przypadku jednej klasy (IB ZSZ rozpoczynająca zajęcia od II semestru szkolnego 2006/2007), że nie było adnotacji o wydaniu świadectwa ukończenia szkoły jedenastu osobom. Obowiązek zamieszczenia w arkuszu ocen adnotacji o wydaniu świadectwa ukończenia szkoły wynika z § 12 ust. 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji¹¹. W trakcie kontroli wymagana adnotacja została zamieszczona.

9. W badanym okresie organizację kursów dla skazanych zlecono podmiotom zewnętrznym, 21 kursów organizował Zakład Doskonalenia Zawodowego Ośrodek Kształcenia Zawodowego w Grudziądzu a jeden (kurs obsługi komputera) Towarzystwo Edukacji Bankowej S.A. w Grudziądzu. W kursach tych uczestniczyło 203 skazanych. Plany szkoleń kursowych zostały zatwierdzone przez Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Bydgoszczy. Informacje o przeprowadzonych szkoleniach Zakład przekazał do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Bydgoszczy. Tematyka i zakres kursów nie były tożsame z zawodami nauczanymi w Zasadniczej Szkole Zawodowej dla Dorosłych.

10. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykonanie zadań przez Zasadniczą Szkołę Zawodową dla Dorosłych i Gimnazjum dla Dorosłych działających w ramach Zakładu, z punktu widzenia ich wydajności i kosztów działalności.

Na ocenę wydajności i kosztów działalności Zespołu miały wpływ następujące zaobserwowane tendencje:

¹¹ Dz. U. Nr 23, poz. 225 ze zm.

- spadła liczba słuchaczy objętych nauką w Zespole z 70 osób w II semestrze roku szkolnego 2004/2005 do 34 osób w II semestrze roku szkolnego 2008/2009,
- pomimo tego spadku ilość etatów nauczycielskich została na podobnym poziomie,
- spadła liczba słuchaczy Zespołu objętych nauką przypadających na etat nauczycielski z 12 w II semestrze roku szkolnego 2004/2005 do 7 osób w II semestrze roku szkolnego 2008/2009,
- koszt wynagrodzeń (z pochodnymi) nauczycieli w Zespole (za semestr) przypadający na jednego skazanego objętego nauką wzrósł z 1.993 zł w II semestrze roku szkolnego 2004/2005 do 4.004 zł w I semestrze roku szkolnego 2008/2009, odpowiednio w Gimnazjum z 5.924 zł do 9.462 zł oraz odpowiednio w ZSZ dla Dorosłych z 1.625 zł do 3.398 zł,
- koszt wynagrodzeń (z pochodnymi) nauczycieli w Zespole (za semestr) przypadający na jednego skazanego, który został promowany na następny semestr lub do następnej klasy wzrósł z 3.672 zł w II semestrze roku szkolnego 2004/2005 do 6.674 zł w I semestrze roku szkolnego 2008/2009, odpowiednio w Gimnazjum z 5.924 zł do 12.616 zł oraz odpowiednio w ZSZ dla Dorosłych z 3.250 zł do 5.825 zł.

Powyższe wskaźniki wskazują na zachwianie relacji pomiędzy nakładami a wynikiem działalności Zespołu.

W badanym okresie nie wystąpiły wyraźne tendencje wzrostowe lub spadkowe w zakresie skuteczności nauczania w Zespole. Stwierdzono, że zmniejszył się odsetek skazanych ubywających z nauczania z 18,6 % w roku szkolnym 2005/2006 do 9,8 % w roku szkolnym 2008/2009.

Zdaniem NIK zauważalny jest wpływ edukacji na przebieg odbywania kary przez skazanych. W badanym okresie wzrósł udział procentowy liczby pozytywnie rozpatrzonych wniosków słuchaczy ubiegających się o przedterminowe zwolnienie z Zakładu do liczby pozytywnie rozpatrzonych wniosków skazanych ogółem, z 0,7 % w 2005 r. do 2,5 % w 2008 r. Ponadto zmalał odsetek aktów agresji wywołanych przez skazanych słuchaczy z 17,4 % w 2005 r. do 10,0 % w 2008 r.

11. Plan finansowy Zakładu nie obrazował w pełni wydatków na działalność Zespołu, gdyż w dziale 801 - Oświata i wychowanie, rozdział 80144 - Inne formy kształcenia osobno nie wymienione, nie ujęto zakupu materiałów i wyposażenia dla Zespołu, kosztów remontu pomieszczeń Zespołu, zakupu pomocy naukowych dla Zespołu, kosztów podróży służbowych krajowych nauczycieli nie związanych ze szkoleniem. Wydatki te zaksięgowano w dziale 755

– Wymiar sprawiedliwości, rozdział 75512 – Więziennictwo. Wydatki w dziale 801 rozdział 80144 obrazowały głównie wydatki osobowe na zatrudnioną kadrę pedagogiczną.

Zdaniem NIK, sytuacja w której nie wszystkie koszty związane z finansowaniem działalności oświatowej Zespołu były klasyfikowane w odpowiedniej podziałce klasyfikacji budżetowej, nie pozwala na rzetelne prezentowanie danych o wydatkach budżetowych. Takie postępowanie naruszało zasady klasyfikowania wydatków budżetowych, określone w przepisach powszechnie obowiązujących¹².

Powyższy sposób klasyfikacji wydatków nie był kwestionowany przez dysponenta środków budżetowych wyższego stopnia - Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Bydgoszczy, który przekazywał do Zakładu wielkości projektowanych wydatków budżetowych stanowiących podstawę do opracowania projektów planów wydatków budżetowych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Uzupełnienie Statutu Zasadniczej Szkoły Zawodowej dla Dorosłych o wymagane treści stosownie do postanowień załącznika nr 5b do rozporządzenia z dnia 21 maja 2001 r. oraz dostosowanie jego postanowień do art. 39 ust. 2 o systemie oświaty.
2. Uwzględnienie w procedurze wewnętrznej kontroli finansowej standardów wymienionych w Komunikacie Nr 13.
3. Podjęcie działań w celu zapewnienia słuchaczom Zasadniczej Szkoły Zawodowej dla Dorosłych (w zawodzie kucharz małej gastronomii) pobierania nauki zajęć praktycznych w pomieszczeniach, których użytkowanie jest prawnie dopuszczalne.
4. Uzupełnienie pomocy dydaktycznych do realizacji programu nauczania z przedmiotów: technologia gastronomiczna z towaroznawstwem i materiałoznawstwo odzieżowe oraz zapewnienie niezbędnego wyposażenia stanowisk do wykonania zadań egzaminacyjnych w zawodzie kucharza małej gastronomii.
5. Zorganizowanie przepływu informacji do Dyrekcji Zespołu w zakresie pobierania przez skazane słuchaczki renty rodzinnej i zapewnienie stosowania zaleceń ujętych w piśmie nr

¹² Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) wydatki publiczne klasyfikuje się według działów i rozdziałów, określających rodzaj działalności oraz paragrafów, określających rodzaj wydatku. Klasyfikacja wydatków publicznych według działów, rozdziałów i paragrafów została ustalona w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.).

BP-512/129/08/2101, tj. informowania ZUS, na bieżąco, o przerwaniu nauki lub ukończeniu nauki przez skazanego uprawnionego do renty rodzinnej.

6. Zapewnienie pełnej realizacji w Gimnazjum dla Dorosłych obowiązkowych zajęć w ramach 5 godzin do dyspozycji dyrektora.
7. Zintensyfikowanie działań mających na celu przywrócenie właściwych relacji pomiędzy nakładami a wynikiem działalności Zespołu (np. zwiększenie liczby słuchaczy).

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.