



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kościelniak**

Warszawa, dnia 9 lutego 2010 r.

**Szanowny Pan
Kajetan Dubiel
Dyrektor Generalny
Służby Więziennej**

**P/09/162
LOP - 410 -15 - 02/2009**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej w Warszawie² kontrolę nadzoru nad funkcjonowaniem szkół publicznych działających w latach 2005–2009 (I półrocze) przy zakładach karnych.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 29 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania CZSW w zakresie nadzoru organu prowadzącego i nadzoru pedagogicznego nad szkołami przy zakładach karnych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Natomiast NIK negatywnie ocenia sposób planowania i sprawozdawania wydatków na działalność szkół w zakresie klasyfikacji budżetowej.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701ze zm., zwanej dalej ustawą o NIK

² zwanym dalej CZSW

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

1. NIK pozytywnie ocenia sprawowanie przez CZSW funkcji organu prowadzącego szkoły działające przy zakładach karnych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1.1. W badanym okresie liczba szkół działających przy zakładach karnych³ została ograniczona z 24 (w roku szkolnym 2004/05 r.) do 19 (w roku szkolnym 2008/2009), m.in. w związku z wdrażaniem reformy systemu oświaty i dążeniem CZSW do dostosowania struktury szkół do potrzeb systemu penitencjarnego oraz tworzeniem dużych szkół o charakterze centrów kształcenia ustawicznego. W ocenie NIK działanie powyższe było celowe i nie skutkowało negatywnym trendem w zakresie liczby skazanych, którym odmówiono możliwości pobierania nauki z powodu braku miejsc.

1.2. W latach 2005-2008⁴ zorganizowano w zakładach karnych 2 301 kursów, na które wydatkowano 19 638,7 tys. zł. Źródłem finansowania wydatków były środki Funduszu Postpenitencjarnego i środki Europejskiego Funduszu Społecznego pozyskane w związku z przystąpieniem CZSW do dwóch programów operacyjnych: EQUAL i POKL. W kolejnych latach kontrolowanego okresu liczba przeprowadzonych kursów wzrosła z 233 w 2005 r. do 934 w 2008 r., a liczba absolwentów wynosiła odpowiednio 3 014 i 10 934. W ocenie NIK zwiększenie liczby realizowanych kursów było celowe, gdyż umożliwiło zdobycie przez osadzonych dodatkowych kwalifikacji, a także uzyskanie kwalifikacji przez osadzonych, których krótki okres pozostały do końca odbywania kary uniemożliwiał skorzystanie z oferty edukacji szkolnej.

Jednocześnie stwierdzono nieprawidłowości dotyczące planowania kształcenia kursowego, polegające na tym, że Dyrektor Generalny Służby Więziennej nie zatwierdzał rocznych planów szkoleń, pomimo obowiązku określonego w § 33 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 2004 r. w *sprawie szczegółowych zasad i trybu prowadzenia nauczania w zakładach karnych*⁵. Przyczyną powyższego zaniechania było przekazanie w sposób nieuprawniony ww. obowiązku, poprzez zapisy w Instrukcji Nr 1/2006 z 29 czerwca 2006 r. i w Instrukcji Nr 5 z 25 listopada 2008 r., na dyrektorów okręgowych Służby Więziennej.

³ Rozumianych jako jednostki oświatowe zorganizowane w formach zespołów szkół lub centrów kształcenia ustawicznego

⁴ W związku z rocznym okresem rozliczeniowym kursów finansowanych z Funduszu Postpenitencjarnego, dane ograniczono do pełnych lat.

⁵ Dz. U. Nr 37, poz. 337 ze zm.

W ocenie NIK przekazanie ww. obowiązków, w związku z dynamicznym przyrostem liczby organizowanych kursów, było uzasadnione i celowe, jednak przeprowadzone niezgodnie z obowiązującymi (do 27 października 2009 r.⁶) przepisami.

1.3. Stwierdzono również, że CZSW nie ustalał ogólnych potrzeb szkół dotyczących zakupów pomocy dydaktycznych oraz wyposażenia pracowni i warsztatów przyszkolnych, pomimo że w 14 protokołach z wizytacji przeprowadzonych w latach 2005-2009 (I półrocze) w 18 szkołach wskazano braki w wyposażeniu w podręczniki (6 szkół), w pomoce dydaktyczne (9 szkół) i w wyposażeniu warsztatów szkolnych (2 szkoły). Działanie to w ocenie NIK było nierzetelne i skutkowało brakiem danych o potrzebach finansowych w tym zakresie.

1.4. Kontrola wykazała brak opracowywania planów dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli i sprawozdań ze sposobu wykorzystania tych środków, pomimo obowiązku wynikającego z § 6 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 marca 2002 r. w *sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli (...)*⁷. Wydzielone w budżecie CZSW środki na ten cel w kwocie łącznej 419,4 tys. zł były przekazywane poszczególnym okręgowym inspektoratom Służby Więziennej proporcjonalnie do kwot wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach. W ocenie NIK zaniechanie powyższe było działaniem nierzetelnym i skutkowało brakiem danych o efektywności i celowości wydatkowanych środków.

1.5. Stwierdzono, że w zarządzeniu nr 23 Dyrektora Generalnego SW z 27 września 1996 r. określającym m.in. strukturę organizacyjną zakładów karnych i aresztów śledczych nie wyszczególniono szkoły, jako komórki organizacyjnej zakładu. Powyższe skutkowało tym, że regulacje w zakresie kontroli wewnętrznej, określone w § 37 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2003 r. w *sprawie trybu przeprowadzania kontroli jednostek organizacyjnych Służby Więziennej*⁸, nie obejmowały szkół działających przy zakładach karnych.

⁶ Data wejścia w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 września 2009 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu prowadzenia nauczania w zakładach karnych* (Dz. U. Nr 169, poz. 1331), w którym obowiązki zatwierdzania planów przypisane zostały dyrektorom okręgowych inspektoratów Służby Więziennej

⁷ rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 marca 2002 r. w *sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków* (Dz. U. Nr 46, poz. 430)

⁸ Dz. U. Nr 151, poz. 1470 ze zm.

2. NIK pozytywnie ocenia sprawowanie przez CZSW nadzoru pedagogicznego nad szkołami działającymi przy zakładach karnych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

2.1. CZSW corocznie organizował w badanym okresie (za wyjątkiem 2009 r. w związku z ograniczeniami wydatków) dla dyrektorów i nauczycieli konferencje i warsztaty metodyczne, w trakcie których omawiano m.in. zagadnienia związane z przygotowaniem szkół do przeprowadzania egzaminów zawodowych, wyniki egzaminów i testów przeprowadzanych po ukończeniu szkoły podstawowej i gimnazjum, a także zagadnienia bezpieczeństwa nauczania. W ocenie NIK działania powyższe stanowiły wypełnienie zadań nadzoru pedagogicznego, określonych w art. 33 ust 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁹.

2.2. Zadania nadzoru pedagogicznego wykonywane były przez wizytatorów Biura Penitencjarnego CZSW w oparciu o roczne plany nadzoru. Na poszczególne lata szkolne okresu od roku 2004/2005 do 2006/2007 zaplanowano od 2 do 4 wizytacji (przy 24-22 funkcjonujących szkołach), a w kolejnych latach 2007/2008 i 2008/2009 – po 5 wizytacji (przy odpowiednio 20 i 19 funkcjonujących szkołach). Z powyższego wynika, że niewypełniano obowiązku przeprowadzania wizytacji szkół, nie rzadziej niż raz na 5 lat, określonego w § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego (...)¹⁰

Wizytatorzy przeprowadzili w badanym okresie 19 kontroli obejmując nimi 18 szkół. Łączny czas trwania wizytacji w szkołach w poszczególnych latach 2005-2008 wynosił od 14 do 24 dni, tj. od 6 % do 10 % liczby dni roboczych w roku. Powyższe skutkowało tym, że w odniesieniu do 7 z 18 skontrolowanych szkół kontrole przeprowadzono po 6 latach od daty poprzedniej wizytacji, a w 3 - po 7 latach.

2.3. Na podstawie sprawozdań dyrektorów szkół zawierających dane m.in. o bazie szkolnej, kadrze pedagogicznej, wynikach dydaktyczno-resocjalizacyjnych oraz na podstawie ustaleń przeprowadzonych wizytacji, CZSW opracowywał roczne *Analizy z wyników dydaktyczno-resocjalizacyjnych uzyskanych w roku szkolnym przez szkoły przywięzienne*, w których prezentowano dane w podziale na poszczególne jednostki, dokonywano łącznych ocen

⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych, kwalifikacji niezbędnych do sprawowania nadzoru pedagogicznego, a także kwalifikacji osób, którym można zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz (Dz. U. Nr 235, poz. 1703)

obszarów i wskazywano ogólne (systemowe) zalecenia. W ww. opracowaniach, przekazywanych przez CZSW do szkół, polecano m.in. dopełnienie obowiązku uzyskania zgody Dyrektora Generalnego SW na zatrudnienie nauczycieli przedmiotów zawodowych nieposiadających właściwych kwalifikacji, wynikającego z art. 10 ust. 9 ustawy z dnia 26 stycznia 1992 r. *Karta Nauczyciela*¹¹.

CZSW posiadał dane o zatrudnianiu w szkołach nauczycieli nieposiadających odpowiednich kwalifikacji do nauczania danego przedmiotu zawodowego: 4 nauczycieli w latach szkolnych 2004/2005, 2005/2006, 2006/2007, 5 - w roku szkolnym 2007/2008 i 6 - w roku szkolnym 2008/2009. Pomimo tego, że w latach szkolnych 2004/2005, 2005/2006, 2006/2007 CZSW nie wydał ani jednej ww. zgody, a w roku szkolnym 2007/2008 wydano jedną zgodę, nie podjęto rzetelnych i skutecznych działań nadzorczych, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, mających na celu dopełnienie obowiązku wydawania zgody, o której mowa w art. 10 ust. 9 ustawy *Karta Nauczyciela*.

2.4. CZSW nie wywiązywał się z obowiązku przekazania planów nadzoru pedagogicznego dyrektorom nadzorowanych szkół i placówek oraz organom prowadzącym szkoły i placówki w terminie do dnia 15 sierpnia roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, stosownie do wymogu § 6 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie nadzoru pedagogicznego*. Powyższe zaniechanie uniemożliwiało wypełnienie przez dyrektorów szkół obowiązku określonego § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia tj. tworzenie planów nadzoru spójnych z planami CZSW.

3. NIK negatywnie ocenia planowanie i ujmowanie środków przeznaczonych na działalność szkół w niewłaściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

3.1. W okresie objętym kontrolą w ramach środków na działalność oświatową i wychowawczą realizowaną przez szkoły działające przy zakładach karnych (dział 801–*Oświata i wychowanie*, rozdział 80144–*Inne formy kształcenia osobno nie wymienione*), planowano wyłącznie środki przeznaczone na wynagrodzenia dla nauczycieli wraz z pochodnymi, na zakup usług zdrowotnych oraz środki na doskonalenie zawodowe nauczycieli. Inne wydatki związane z funkcjonowaniem szkół ujmowano w projektach budżetu w dziale 755 – *Wymiar sprawiedliwości*, rozdziale 75512 – *Więziennictwo*.

CZSW nie zgłaszał na etapie opracowywania projektów budżetu na kolejne lata uwag do Ministra Sprawiedliwości (dysponenta części 37 budżetu państwa - Sprawiedliwość) dotyczących sposobu klasyfikowania środków, tj. ujmowania wszystkich możliwych do

¹¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1845 ze zm.

zidentyfikowania¹² wydatków związanych z funkcjonowaniem szkół w rozdziale 80144, pomimo że taki sposób klasyfikowania wydatków naruszał zasadę wyrażoną w art. 16 ust. 1. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o *finansach publicznych*¹³, określającą m.in. że wydatki publiczne klasyfikuje się, według: działów i rozdziałów określających rodzaj działalności.

3.2. Skutkiem takiego planowania środków było ujmowanie w sprawozdaniach budżetowych wydatków ponoszonych na działanie szkół w podziałkach klasyfikacji budżetowej, które nie odzwierciedlały rzeczywistego rodzaju działalności. Dyrektor Biura Budżetu wyjaśniła, że nie podejmowała działań dotyczących klasyfikacji budżetowej, gdyż zgodnie z przyjętym w CZSW trybem, oczekiwała na zgłaszanie w tym zakresie wniosku przez dyrektora Biura Penitencjarnego. Dyrektor Biura Penitencjarnego wyjaśnił, że nie jest on zobligowany do kierowania wniosków w sprawach klasyfikacji budżetowej. W ocenie NIK przyczyną braku skutecznych działań w tym zakresie był brak współpracy pomiędzy właściwymi komórkami CZSW. Ujmowanie wydatków działalność szkół w dwóch działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej (80144 i 75512) skutkowało brakiem możliwości rzetelnego ustalenia przez CZSW danych o rzeczywistych kosztach funkcjonowania szkół.

W związku z powyższym niemożliwe było dokonywanie analiz porównawczych m.in. dotyczących efektywności kosztowej prowadzonego nauczania (szkół, okresów, itd.). Kontrola ujawniła, że CZSW nie dokonywał żadnych analiz o takim charakterze, pozwalających na ocenę, czy środki wydatkowano w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, o którym mowa w art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy o *finansach publicznych*.

Tymczasem wyliczony wyłącznie w oparciu o wynagrodzenia nauczycieli statystyczny koszt kształcenia słuchacza wzrósł z 1 260 zł w roku szkolnym 2005/2006 do 1 901 zł w 2008/2009, tj. o 51 %, pomimo że wynagrodzenia nauczycieli wzrosły w tych latach o około 20 %. Również niewspółmiernie do wzrostu płac nauczycieli, wzrosły wyliczone w ten sposób statystyczne koszty przypadające na promowanego słuchacza z 2 059 zł w I semestrze 2005/2006 do 3 415 zł, tj. o 66 % w II semestrze 2008/2009; koszt cyklu kształcenia słuchacza do ukończenia szkoły z 15 405 zł w 2006/2007 do 22 876 zł, tj. o 48 % w 2008/2009, a koszt kształcenia zakończony zdaniem egzaminu przez słuchacza (z nauki

¹² Możliwych do zidentyfikowania bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów tj. wydatków na pomoce naukowe, dydaktyczne i książki, wydatków na doposażenie warsztatów i pracowni, wydatków materiałowych, wydatków na podróże służbowe nauczycieli, itp.

¹³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

zawodu, egzaminu przygotowania zawodowego i świadectwa dojrzałości) wzrósł z 12 664 zł w 2007/2008 do 31 702 zł, tj. o 250 % w 2008/2009.

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

1. *Ustalenie potrzeb w zakresie zakupów pomocy dydaktycznych oraz sprzętu do pracowni i warsztatów przyszkolnych.*
2. *Opracowywanie planów dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli i sprawozdań ze sposobu wykorzystania środków na doskonalenie, o których mowa w § 6 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli (...).*
3. *Doprowadzenie do zgodności regulacji wewnętrznych określających strukturę organizacyjną zakładów karnych ze stanem faktycznym, poprzez ujęcie w nich szkół działających przy zakładach karnych.*
4. *Egzekwowanie od dyrektorów szkół obowiązku uzyskania zgody Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, na zatrudnienie nauczycieli nie posiadających odpowiednich kwalifikacji do zajmowanego stanowiska, zgodnie z art. 10 ust. 9 ustawy Karta Nauczyciela.*
5. *Podjęcie działań zmierzających do doprowadzenia do zgodności klasyfikacji wydatków budżetowych planowanych i ponoszonych na funkcjonowanie szkół działających przy zakładach karnych z rodzajem prowadzonej działalności.*
6. *Przeprowadzanie analiz efektywności i kosztów kształcenia słuchaczy w poszczególnych szkołach celem oceny wykorzystania przyznanych środków budżetowych na działalność szkół w sposób określony w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴.*

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 14 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 treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na

¹⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240

piśmie do Wiceprezesa NIK 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.