

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W OPOLU

LOP-4101-17/2010

Nr ewid. 51/2011/P10159/LOP

Informacja
o wynikach kontroli
działalności młodzieżowych ośrodków
wychowawczych w zakresie
kształcenia i resocjalizacji

Opole czerwiec 2011 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Delegatury

Iwona Zyman

Akceptuję:

Jacek Kościelniak

p.o. Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Dnia 17.06.2011

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel. 22 444-50-00
www.nik.gov.pl

Spis treści

Słowniczek ważniejszych skrótów i pojęć	4
1. Wprowadzenie	5
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	9
3. Ważniejsze wyniki kontroli	11
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli	13
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	25
4.1. Przygotowanie kontroli	25
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	25
5. Załączniki.....	29
Załącznik nr 1 Jednostki objęte kontrolą oraz syntetyczne oceny poszczególnych jednostek.....	29
Załącznik nr 2 Wyniki badania ankietowego przeprowadzonego przez NIK wśród byłych wychowanków MOW.....	32
Załącznik nr 3 Efekty kształcenia - wyniki (punkty) egzaminów gimnazjalnych uzyskiwane przez uczniów MOW oraz wyniki (punkty) z tych egzaminów w poszczególnych województwach	33
Załącznik nr 4 Notatka z panelu ekspertów z dnia 29 marca 2011 r.	36
Załącznik nr 5 Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	40
Załącznik nr 6 Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	41

Słowniczek ważniejszych skrótów i pojęć

ORE	Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie (do 31 grudnia 2009 r. funkcjonujący pod nazwą Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej) – jednostka wskazująca młodzieżowy ośrodek wychowawczy, do którego skierowany ma być nieletni
MOW	młodzieżowy ośrodek wychowawczy
Minister Edukacji	Minister Edukacji Narodowej / Minister Edukacji Narodowej i Sportu
SIO	System Informacji Oświatowej – tj. system baz danych oświatowych m.in. o szkołach, uczniach, nauczycielach i spełnianiu obowiązku nauki, działający na podstawie i zasadach określonych w ustawie z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 49, poz. 463 ze zm.).

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: Działalność młodzieżowych ośrodków wychowawczych w zakresie kształcenia i resocjalizacji.

Numer kontroli: P/10/159

Kontrola podjęta została z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli w ramach priorytetowych kierunków kontroli NIK na lata 2009-2011: *Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi* oraz *Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi*. Potrzeba przeprowadzenia kontroli wynikała m.in. z informacji prasowych, napływających do NIK, pism Rzecznika Praw Dziecka oraz skarg o nieprawidłowościach w wykorzystywaniu przez młodzieżowe ośrodki wychowawcze (MOW) środków publicznych, nieprawidłowościach w gospodarowaniu miejscami w ośrodkach, o niezadowalającej jakości działań resocjalizacyjnych oraz niskim poziomie kształcenia w szkołach funkcjonujących w strukturze MOW.

Celem ogólnym kontroli była ocena wykonywania przez MOW zadań z zakresu kształcenia i resocjalizacji. W szczególności ocenie poddano organizację kształcenia i resocjalizacji, system kształcenia i organizacji zajęć edukacyjnych, resocjalizacyjnych i terapeutycznych, efekty kształcenia i resocjalizacji.

Okres objęty kontrolą: od 1 września 2007 r. do 30 sierpnia 2010 r.

Kontrolą objęto 14 publicznych młodzieżowych ośrodków wychowawczych zlokalizowanych na terenie ośmiu województw (kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, małopolskiego, opolskiego, pomorskiego, śląskiego, zachodnio-pomorskiego oraz dolnośląskiego), w tym dziewięć ośrodków resocjalizacyjno-wychowawczych dla chłopców, trzy ośrodki resocjalizacyjno-wychowawcze dla dziewcząt, jeden ośrodek resocjalizacyjno-wychowawczy koedukacyjny oraz jeden resocjalizacyjno-rewalidacyjny dla chłopców. Kontrole w okresie od 1 września 2010 r. do 15 grudnia 2010 r. przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. legalności, rzetelności i gospodarności.

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

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie przez młodzieżowe ośrodki wychowawcze zadań z zakresu kształcenia i jego efektów oraz zadań z zakresu resocjalizacji. Natomiast NIK odstępuje od oceny skuteczności resocjalizacji prowadzonej w MOW, z uwagi na brak danych o losach wychowanków po opuszczeniu przez nich ośrodków.

MOW funkcjonowały na zasadach określonych w obowiązujących przepisach, rzetelnie prowadziły księgi wychowanków i uczniów oraz działały w oparciu o prawidłowo opracowane akty wewnętrzne. Ośrodki prawidłowo (gospodarnie) realizowały wydatki ponoszone na swoją działalność ze środków budżetu jednostek samorządu terytorialnego z części oświatowej subwencji ogólnej. Stwierdzono jednak, że w 29 % skontrolowanych MOW posiadane miejsca były wykorzystywane w niepełnym zakresie, wskutek przewlekłości w przekazywaniu do właściwych organów informacji o wolnych miejscach (obowiązujące przepisy nie określały jednak terminów w tym zakresie).

Edukację dzieci i młodzieży prowadziła wykwalifikowana kadra pedagogiczna na podstawie programów nauczania i podręczników dopuszczonych przez Ministra Edukacji, a zajęcia resocjalizacyjne odbywały się w całym roku kalendarzowym poprzez realizację indywidualnych programów pracy z wychowankiem. Efekty kształcenia, choć zdecydowanie niższe od efektów uzyskiwanych przez uczniów szkół środowiskowych, były na zbliżonym poziomie w poszczególnych ośrodkach.

Dyrektorzy MOW, jak również kuratorzy oświaty, nie prowadzili analiz i ocen skuteczności procesu resocjalizacji (nie było takiego obowiązku prawnego), tym samym brak było danych o efektywności wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na funkcjonowanie tych ośrodków.

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli dotyczyły w szczególności:

- nierzetelnego wprowadzania przez MOW danych o liczbie wychowanków do bazy Systemu Informacji Oświatowej (SIO), czego skutkiem były przypadki naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej w wysokości różnej od należnej,
- dokonywania wydatków ze środków dotacji celowej z budżetu państwa bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych,
- przewlekłości w powiadamianiu Ośrodka Rozwoju Edukacji (ORE), właściwych sądów rodzinnych i starostów, organów prowadzących oraz rodziców o nieusprawiedliwionej nieobecności lub o niedoprowadzeniu nieletnich do MOW, co uniemożliwiało pełne wykorzystanie miejsc w ośrodkach,
- niepełnego wyposażenia uczniów w podręczniki szkolne, pomoce dydaktyczne i środki techniczne do nauki zawodu.

MOW, pomimo realizowania dwóch funkcji: edukacyjnej i resocjalizacyjnej, działają wyłącznie w ramach systemu oświaty i podlegają nadzorowi pedagogicznemu Ministra Edukacji. Jednocześnie orzeczenia o zastosowaniu środka wychowawczego w postaci umieszczenia w MOW wydawane są przez sądy rodzinne w formie postanowień.

W systemie oświaty nie wypracowano jednak metod pozwalających na właściwe wykorzystanie potencjału MOW i odpowiedni dobór młodzieży kierowanej do tych ośrodków. Stwierdzono bowiem, że do MOW kierowano nieletnich uzależnionych od alkoholu i narkotyków oraz wymagających np. leczenia psychiatrycznego. Ponadto obowiązujące przepisy nie określają standardów funkcjonowania takich ośrodków (za wyjątkiem wymogów w zakresie bezpieczeństwa). Powoduje to, że jakość oferowanych usług i warunków w ośrodkach jest bardzo zróżnicowana.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Organizacja MOW była zgodna z przepisami powszechnie obowiązującymi, jak również z aktami i procedurami wewnętrznymi. Wszystkie zbadane MOW posiadały statuty, prowadziły ewidencje wychowanków (księgi wychowanków i uczniów) oraz wprowadzały dane o liczbie wychowanków do SIO. Kontrola ujawniła nieprawidłowości w tym zakresie, polegające w szczególności na braku niektórych wymaganych zapisów w statutach pięciu ośrodków (36 %), braku statutow szkół w jednym MOW oraz wprowadzeniu do SIO nierzetelnych danych o liczbie uczniów w dziewięciu MOW (65 %), co w dwóch przypadkach spowodowało naliczenie organom prowadzącym subwencji oświatowej w nieprawidłowej wysokości na łączną kwotę 1.502,2 tys. zł. (str. 13 informacji)

2.2.2. System kształcenia i organizacji zajęć edukacyjnych, resocjalizacyjnych i terapeutycznych pozwalał na realizację celów i zadań MOW. W 12 skontrolowanych ośrodkach (86 %) nauczyciele i wychowawcy posiadali odpowiednie **kwalifikacje zawodowe**, natomiast w dwóch (14 %) - zatrudnieni byli nauczyciele i wychowawcy bez wymaganych kwalifikacji z zakresu resocjalizacji. (str. 14 informacji)

W każdej ze szkół działających w ramach MOW zostały sporządzone szkolne **plany nauczania**, a wykorzystywane **programy nauczania i podręczniki** były dopuszczone do stosowania przez Ministra Edukacji. **Wymiar realizowanych zajęć** odpowiadał wymogom określonym w przepisach. (str.17 informacji)

2.2.3. Funkcjonowanie MOW nie podlegało **standaryzacji**, brak było bowiem wyznaczników określających, w jakich warunkach powinna przebywać młodzież, ilu maksymalnie wychowanków może mieścić placówka. Nie były również określone warunki konieczne do spełnienia przy otwieraniu nowych placówek. Na powyższe uwagę zwracali również praktycy - uczestnicy panelu ekspertów zorganizowanego w dniu 29 marca 2011 r. (notatka z panelu ekspertów str. 36 informacji).

Wyposażenie MOW w pomoce dydaktyczne, środki techniczne i urządzenia umożliwiało realizację podstaw programowych, choć kontrola ujawniła, że w czterech ośrodkach (29 %) **nie zapewniono pełnego dostępu wychowanków do wszystkich niezbędnych podręczników** (w tym do nauki języka polskiego, języka angielskiego oraz matematyki), w jednym MOW brak było biblioteki, a w kolejnym ośrodku - wymaganego wyposażenia sal do nauki zawodu piekarza, cukiernika i stolarza w pomoce dydaktyczne i środki techniczne. (str. 15 informacji)

Pomieszczenia szkół i internatów w MOW umożliwiały zachowanie zasad bezpieczeństwa i higieny przebywających w nich wychowanków oraz skuteczne prowadzenie procesu dydaktycznego. Warunki pobytu wychowanków były jednak zróżnicowane, bowiem liczba wychowanków zajmujących poszczególne pomieszczenia mieszkalne internatów wahała się od jednej do siedmiu osób. W siedmiu MOW (50 %) kontrola wykazała uchybienia polegające m.in. na nieprawidłowym oznakowaniu dróg ewakuacji czy braku instrukcji udzielania pierwszej pomocy. W trzech ośrodkach

(22 %) dyrektorzy nie dopełnili obowiązku przeprowadzania corocznych kontroli obiektów szkolnych pod kątem zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z nich. (str.16 informacji)

2.2.4. Dla wychowanków wszystkich zbadanych MOW opracowano i realizowano **indywidualne programy pracy**. W niemal wszystkich (13) skontrolowanych MOW (93 %), wychowankowie uczestniczyli w indywidualnych lub grupowych **zajęciach specjalistycznych** oraz w zajęciach sportowych, turystycznych, rekreacyjnych i kulturalno-oświatowych w prawidłowym wymiarze. W 12 MOW (86 %) liczebność wychowanków w grupach spełniała wymagania określone w przepisach, natomiast w dwóch ośrodkach (14 %) liczebność ta była o jedną do czterech osób wyższa od limitu wynikającego z rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 7 marca 2005 r. *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*².

Działalność resocjalizacyjna w MOW prowadzona była w całym roku kalendarzowym, w tym również w okresie przerw w nauce szkolnej. W internatach czterech MOW (29 %) nie zapewniono jednak pełnej (co najmniej dwie dorosłe osoby), wymaganej przepisami ww. rozporządzenia, opieki całodobowej nad wychowankami w okresie wakacji. (str.17 informacji)

2.2.5. Dyrektorzy wszystkich MOW w sytuacji niezgłoszenia się nieletniego do ośrodka lub niedoprowadzenia go w ciągu trzech miesięcy od daty wskazania, a także w przypadkach nieobecności trwającej dłużej niż osiem tygodni, **dopełniali obowiązków powiadamiania** o powyższym właściwych organów i przekazywania im dokumentacji. Jednakże w czterech MOW (29 %) dokumentacja ta nie była odsyłana na bieżąco, a wykonanie tego obowiązku następowało nawet po 140 dniach. Przewlekłość ta powodowała, że informacja o wolnych miejscach w ośrodku trafiała do ORE ze znacznym opóźnieniem w stosunku do stanu faktycznego i wolne miejsca nie były w pełni wykorzystane. (str. 18 informacji)

Kontrola NIK ujawniła przypadki kierowania do MOW nieletnich uzależnionych od środków psychotropowych, alkoholu oraz wymagających pomocy psychiatrycznej, którym MOW, ze względu na swój charakter i przeznaczenie, **nie mogły zapewnić właściwej opieki**. (str. 19 informacji)

2.2.6. Wyniki egzaminów gimnazjalnych, przyjęte jako miernik efektów kształcenia wychowanków MOW, były znacząco niższe od wyników uzyskiwanych przez uczniów szkół środowiskowych w poszczególnych województwach objętych kontrolą (do ośrodków kierowano osoby niedostosowane społecznie, z problemami w nauce, deficytem szkolnym i w różnym wieku). Wyniki te były natomiast na zbliżonym poziomie pomiędzy poszczególnymi ośrodkami.

MOW oraz organy sprawujące nadzór pedagogiczny nie prowadziły analiz **skuteczności działań resocjalizacyjnych** oraz nie posiadały danych o dalszych losach byłych wychowanków. Brak było danych dotyczących liczby wychowanków, którzy po ukończeniu pobytu w ośrodku kontynuowali edukację, podejmowali pracę czy też trafili do zakładów karnych lub poprawczych. Tym samym nie dokonywano ocen efektywności wykorzystania środków publicznych wydatkowanych na funkcjonowanie MOW. Przepisy prawa oświatowego nie nakładały takich obowiązków, jednakże, zgodnie z przepisami o finansach publicznych, wydatki jednostek budżetowych

² Dz. U. Nr 52, poz. 467 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie zasad działania placówek publicznych.

powinny być dokonywane z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Tym samym dokonywanie stosownych ocen i analiz w tym zakresie jest niezbędne. (str. 20 informacji)

2.2.7. Źródłem finansowania MOW były środki z części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacje celowe przekazywane przez organy prowadzące. Do wydatków poniesionych przez 12 ośrodków nie wniesiono uwag – były one dokonane legalnie i gospodarnie, natomiast w jednym MOW stwierdzono naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych przy dokonywaniu zakupu mebli finansowanych ze środków dotacji celowej (111,3 tys. zł), a w kolejnym - zawyżanie ryczału za przejazd samochodem prywatnym w celach służbowych. Ponadto w dwóch ośrodkach stwierdzono błędne ujęcie w ewidencji księgowej wpływów z tytułu opłat za wyżywienie wychowanków (98,4 tys. zł) jako obniżenie wydatków oraz ujęcie w ewidencji środków trwałych zakupionego samochodu osobowego ze zwłoką wynoszącą osiem miesięcy (98,4 tys. zł), tj. z naruszeniem przepisów ustawy o rachunkowości.³

W odniesieniu do sześciu MOW (43 %) środki finansowe przekazywane były przez organy prowadzące w pełnych kwotach otrzymanych z subwencji oświatowej i wynikających z danych o liczbie uczniów wprowadzonych do SIO przez ośrodki, natomiast w ośmiu przypadkach (57 %) kwoty przekazane były niższe nawet o 24 %. Skutkowało to m.in. brakami w wyposażeniu w podręczniki, materiały dydaktyczne i środki techniczne do nauki zawodu. (str. 21 informacji)

2.2.8. W opinii uczestników panelu ekspertów zorganizowanego w dniu 29 marca 2011 r., w celu poprawy funkcjonowania MOW konieczne jest m.in.:

- jednoznaczne określenie wytycznych (norm, zaleceń, wymogów), wg których sądy winny kierować nieletnich do MOW, w celu ograniczenia ryzyka przebywania w ośrodkach młodzieży uzależnionej lub silnie zdemoralizowanej, kwalifikującej się do resocjalizacji w ramach zakładów poprawczych,
- opracowanie i wdrożenie standardów pracy placówek resocjalizacyjnych, w celu wyeliminowania przypadków powstawania (w tym także po likwidowanych szkołach) ośrodków nie spełniających podstawowych wymagań w zakresie warunków pobytu, poziomu kształcenia i resocjalizacji,
- poprawa współpracy organów administracji publicznej oraz sądów działających w procesie resocjalizacji nieletnich od skierowania do MOW aż po readaptację. (str. 36 informacji)

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości utrudniały prowadzenie w MOW działalności edukacyjnej i resocjalizacyjnej. W celu ich wyeliminowania oraz uzyskania poprawy w funkcjonowaniu MOW, NIK wnosi o podjęcie działań przez **Ministra Edukacji Narodowej** mających na celu:

- 1) opracowanie i wdrożenie standardów pracy MOW skoncentrowanych na efektach kształcenia i resocjalizacji, w celu tworzenia ośrodków, które spełniają wymagania w zakresie warunków pobytu, poziomu kształcenia i resocjalizacji,

³ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. z 2009, Nr 152, poz.1223 ze zm., dalej: *ustawa o rachunkowości*.

- 2) wprowadzenie systemu pozwalającego na dokonywanie okresowych ocen skuteczności działania MOW i efektywności wykorzystania środków publicznych,
- 3) prowadzenie działalności informacyjnej skierowanej do właściwych jednostek administracji publicznej oraz sądów, mającej na celu wyeliminowanie przypadków kierowania do młodzieżowych ośrodków wychowawczych nieletnich uzależnionych od środków psychotropowych, alkoholu oraz wymagających opieki psychiatrycznej.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

MOW są placówkami funkcjonującymi w systemie edukacji na podstawie art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty*⁴, przeznaczonymi dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania. Do ośrodków przyjmowana jest młodzież, wobec której sądy rodzinne wydały w trybie ustawy z dnia 26 października 1982 r. *o postępowaniu w sprawach nieletnich*⁵ orzeczenie o umieszczeniu w ośrodku. Szczegółowe zasady kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w MOW określa rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2004 r. *w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym*⁶, które zostało zmienione z dniem 27 stycznia 2011 r.⁷). Zasady działania MOW określono natomiast w rozporządzeniu *w sprawie zasad działania placówek publicznych*.

Do zadań MOW należy eliminowanie przyczyn i przejawów niedostosowania społecznego oraz przygotowanie wychowanków do życia zgodnego z obowiązującymi normami społecznymi i prawnymi (§ 13 rozporządzenia *w sprawie zasad działania placówek publicznych*).

Zgodnie z § 1 rozporządzenia *w sprawie zasad kierowania*, **wskazanie** MOW, do którego kierowany był nieletni dokonywało ORE, na podstawie wniosku złożonego przez starostę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu nieletniego oraz załączonych do tego wniosku dokumentów, wyszczególnionych w § 3 rozporządzenia (w brzmieniu przed 27 stycznia 2011 r.). ORE powiadamia o wskazaniu **sąd rodzinny**, organ prowadzący ośrodek oraz rodziców lub opiekunów nieletniego. Po zmianie przepisów, tj. od 27 stycznia 2011 r., informacje niezbędne do wskazania MOW zawarte są we wniosku sporządzanym przez starostę i przekazywanym do ORE za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. **Skierowanie** dla nieletniego do wskazanego ośrodka **wydaje starosta**, natomiast nadzór pedagogiczny nad MOW sprawują kuratorzy oświaty.

W przypadku **nieusprawiedliwionej nieobecności nieletniego** w MOW trwającej **dłużej niż osiem tygodni** (licząc od daty powiadomienia sądu o nieobecności nieletniego), dyrektor ośrodka był zobowiązany powiadomić o tym sąd rodzinny, rodziców lub opiekunów, właściwe organy obowiązane do kontroli spełniania obowiązku szkolnego oraz właściwego starostę i przekazać dokumentację nieletniego do ORE (§ 12 ww. rozporządzenia w brzmieniu przed 27 stycznia 2011 r.). Od 27 stycznia 2011 r. Dyrektor MOW został zobowiązany do **niezwłocznego** przekazywania organom prowadzącym i ORE informacji *o wolnych miejscach*

⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 178, poz. 1833, dalej - rozporządzenie *w sprawie zasad kierowania*.

⁷ Rozporządzenie MEN z dnia 10 grudnia 2010 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii*, (Dz. U. z 2011 r., Nr 9, poz. 41).

w przypadkach niedoprowadzenia nieletniego do ośrodka, przeniesienia nieletniego do innego ośrodka, zwolnienia nieletniego z ośrodka lub nieusprawiedliwionej nieobecności w ośrodku trwającej dłużej niż cztery tygodnie.

Zgodnie z § 18 rozporządzenia w sprawie zasad działania placówek publicznych, MOW winien umożliwiać udział w indywidualnych lub grupowych **zajęciach specjalistycznych** w zakresie terapii pedagogicznej, zajęciach psychoedukacyjnych, rewalidacyjnych, socjoterapeutycznych, profilaktyki społecznej i resocjalizacji, jak również udział w zajęciach sportowych, turystycznych, rekreacyjnych oraz kulturalno-oświatowych, w wymiarze co najmniej czterech godzin tygodniowo. Podstawową formą organizacyjną pracy z wychowankami jest **grupa wychowawcza**, licząca od 8 do 12 osób, którymi opiekuje się co najmniej dwóch wychowawców. Wychowawca jest odpowiedzialny za realizację **indywidualnego programu pracy** z wychowankiem, odpowiednio resocjalizacyjnego lub terapeutycznego (§ 20 rozporządzenia w sprawie zasad działania placówek publicznych). MOW powinien zapewniać wychowankom **całodobową opiekę**. Opiekę w porze nocnej sprawować winien wychowawca, przy pomocy co najmniej jednego pracownika niebędącego pracownikiem pedagogicznym (§ 21 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia). MOW winny prowadzić działalność w ciągu całego roku kalendarzowego jako placówki, w których nie ma przewidzianych ferii szkolnych (§ 22).

Organami prowadzącymi dla objętych kontrolą MOW były jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty lub województwa). Według stanu na 30 września 2010 r. w Polsce funkcjonowały 74 MOW (publiczne i niepubliczne), wśród nich: **ośrodki resocjalizacyjno-wychowawcze** oraz **ośrodki resocjalizacyjno-rewalidacyjne** - dla dzieci i młodzieży z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim (§ 12 rozporządzenia w sprawie zasad działania placówek publicznych).

Głównym źródłem finansowania publicznego MOW przez jst, jest przekazywana przez Ministra Finansów na dany rok budżetowy część oświatowa subwencji ogólnej (subwencja oświatowa), której wysokość określana jest na podstawie danych wprowadzonych do SIO (wg stanu na dzień 30 września roku poprzedniego). Nieletniemu umieszczonemu w ośrodku, zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie zasad kierowania, należy zapewnić **warunki niezbędne** do nauki, wychowania, resocjalizacji i terapii, w tym bezpiecznego pobytu. Na podstawie § 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zasad działania placówek publicznych rodzice dzieci i młodzieży przebywających w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych są zobowiązani do wnoszenia opłaty za posiłki w stołówce ośrodka równą wysokości kosztów surowca przeznaczonego na wyżywienie. Zmienione od 27 stycznia 2011 r. rozporządzenie w sprawie zasad kierowania, w § 6 ust. 2 dodatkowo regulowało tę kwestię (w stosunku do wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych) poprzez zapis, iż *całodobowa placówka opiekuńczo-wychowawcza zapewnia nieletniemu wychowankowi tej placówki podczas pobytu w ośrodku pokrycie kosztów wyżywienia oraz zaopatrzenia nieletniego wychowanka w odzież, obuwie, środki czystości i środki higieny osobistej oraz leki, okulary, podręczniki i pomoce szkolne, a także kieszonkowe.*

Szczegółowe zadania, organizację i cele MOW powinien określać **statut** zawierający elementy określone w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie ramowych statutow placówek publicznych⁸. Wymogi dotyczące treści statutu szkoły publicznej określa art. 60 ust. 1 ustawy o systemie

⁸ Dz. U. Nr 52, poz. 466.

oświaty oraz rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół⁹.

W celu realizacji zadań dydaktycznych, w skład, MOW wchodzi co najmniej jedna z następujących szkół: szkoła podstawowa specjalna, gimnazjum specjalne, szkoła ponadgimnazjalna specjalna.

Art. 67 ust. 1 ustawy o systemie oświaty stanowi, że do realizacji zadań statutowych, szkoła publiczna powinna zapewnić uczniom możliwość korzystania m.in. z pomieszczeń do nauki z niezbędnym wyposażeniem. Warunki bezpieczeństwa i higieny pobytu wychowanków w MOW reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach¹⁰.

Prawa i obowiązki nauczyciela w szkole w MOW określa ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta nauczyciela*¹¹. Wymagane kwalifikacje nauczycieli, wychowawców i pozostałej kadry MOW określało rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 10 września 2002 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 nauczycieli¹² oraz rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 12 marca 2009 r. o tej samej nazwie¹³. Poza posiadaniem wykształcenia wyższego i przygotowania pedagogicznego podstawowym elementem tych kwalifikacji jest dodatkowe przygotowanie z zakresu resocjalizacji lub socjoterapii. Zasady dysponowania środkami na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz planowania rozwoju zawodowego nauczycieli określa rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków¹⁴.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Organizacja kształcenia i resocjalizacji

3.2.1.1. Wszystkie skontrolowane MOW oraz szkoły działające w ich strukturze posiadały statuty, za wyjątkiem szkół w jednym MOW w Renicach. W pięciu przypadkach (36 %) akty te nie były jednak kompletne, gdyż nie zawierały niektórych elementów wymaganych w Załączniku nr 3 rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie ramowych statutów placówek publicznych oraz elementów określonych rozporządzeniem Ministra Edukacji z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół. Stwierdzone braki polegały w szczególności na:

⁹ Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm., dalej – rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny

¹¹ Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 155, poz. 1288, ze zm., uchylone z dniem 1 września 2009 r., dalej - rozporządzenie w sprawie kwalifikacji nauczycieli

¹³ Dz. U. Nr 50, poz. 400

¹⁴ Dz. U. Nr 46, poz. 430, dalej: rozporządzenie MENiS w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli.

- w **MOW Wielkie Drogi, Debrzno, Włocławek**, statuty nie zawierały uregulowań dotyczących określenia form współpracy z rodzicami wychowanków, właściwymi instytucjami i środowiskiem lokalnym, nieokreślono spraw, w których Rada Pedagogiczna wykonując zadania rady ośrodka zasięga opinii samorządu wychowanków oraz brakowało określenia zakresu zadań innych pracowników ośrodka, zakresu i trybu składania skarg w przypadku naruszania praw wychowanka, trybu odwołania się wychowanka od zastosowanej kary (dodatkowo ostatnich dwóch z ww. elementów brakowało również w **MOW Samostrzel**, gdzie brak było nadto zapisów o rodzajach kar i nagród),
- w **MOW Malbork**, statut szkół nie zawierał zapisów dotyczących obowiązku udziału ucznia w zajęciach edukacyjnych, przygotowania się do nich oraz obowiązku właściwego zachowania się w ich trakcie.

3.2.1.2. Wszystkie skontrolowane MOW wprowadzały dane do SIO i przekazywały je do organów prowadzących terminowo wg stanów na dzień 10 i 30 września oraz 31 marca każdego roku. W dziewięciu skontrolowanych MOW (65 %), stwierdzono, że dane o liczbie wychowanków były nierzetelne i nie odpowiadały dokumentacji. Nierzetelne dane w SIO spowodowały w dwóch przypadkach (14 %), że subwencja oświatowa została naliczona w nieprawidłowej wysokości – wyższej bądź niższej. Łączna kwota ww. nieprawidłowości wynosiła **1.502,2 tys. zł**. Wystąpiły one w:

- **MOW w Nysie**, gdzie nierzetelnie podano do SIO na dzień 30 września 2008 r. o 2 wychowanków mniej od stanu wynikającego z dokumentacji MOW, co spowodowało naliczenie subwencji oświatowej w niższej wysokości na rok 2009. Do wyliczenia algorytmu wagowego subwencji przyjęto liczbę 58 zamiast 60. Spowodowało to niższą subwencję na 2009 r. dla Powiatu Nyskiego o 97, 6 tys. zł;
- **MOW w Renicach**, gdzie w latach 2007-2009 wprowadzano i przekazywano dane o liczbie wychowanków, które nie pokrywały się z danymi wynikającymi z dokumentacji MOW. Skutkiem przekazania nierzetelnych danych o liczbie wychowanków do SIO, było naliczenie dla organu prowadzącego MOW, subwencji oświatowej w kwocie wyższej o 1.404,6 tys. zł, od tej która byłaby naliczona dla liczby wychowanków wynikającej z dokumentacji MOW;

Do przyczyn ww. nieprawidłowości należały: rozbieżności pomiędzy stanem ewidencyjnym a faktycznym wychowanków wynikające ze zmian stanów liczbowych w MOW (spowodowanych skreśleniami z ewidencji, przekierowaniami wychowanków oraz oczekiwaniem na doprowadzenie), jak również nierzetelnie prowadzona dokumentacja w MOW oraz pomyłki rachunkowe.

3.2.2. System kształcenia i organizacji zajęć edukacyjnych, resocjalizacyjnych i terapeutycznych

3.2.2.1. Nauczyciele i wychowawcy zatrudnieni w 12 MOW (86 %) posiadali kwalifikacje odpowiadające wymogom określonym w rozporządzeniu w sprawie kwalifikacji nauczycieli. Osoby te posiadały wykształcenie wyższe z przygotowaniem pedagogicznym oraz kwalifikacje z zakresu resocjalizacji. Natomiast w 2 MOW (14%) kontrola ujawniła przypadki zatrudniania nauczycieli i wychowawców bez wymaganych kwalifikacji z zakresu resocjalizacji (osoby te były w trakcie uzupełniania kwalifikacji), a dyrektorzy tych placówek nie dopełnili obowiązku uzyskania zgody kuratora oświaty, o której mowa w art. 10 ust. 9 *Karty nauczyciela*. Dotyczyło to:

- **MOW w Renicach**, gdzie zatrudniono dwóch nauczycieli - wychowania fizycznego i zajęć socjoterapeutycznych,
- **MOW w Debrznie**, gdzie zatrudniono dwie osoby - nauczyciela chemii i fizyki oraz wychowawcę w internacie.

Nauczyciele i wychowawcy pracujący w MOW podnosili swoje **kwalifikacje zawodowe na kursach, szkoleniach i studiach podyplomowych**. Formy doształcania i doskonalenia zawodowego zgodne były z rodzajem podejmowanych czynności i zajęć w MOW. Dyrektorzy MOW w planach doskonalenia zawodowego uwzględniali potrzeby nauczycieli i wychowawców prowadzących zajęcia w MOW. Tym niemniej w 3 MOW (22%) stwierdzono, że kierowanie nauczycieli na kursy doskonalenia i doształcania zawodowego nie miało charakteru działań planowych, gdyż:

- dyrektorzy MOW w **Łodzi, Nysie i Renicach** nie opracowali wieloletniego planu doskonalenia zawodowego, który winien być oparty m.in. o program rozwoju szkoły lub placówki i związane z tym potrzeby kadrowe a także plany rozwoju zawodowego poszczególnych nauczycieli, pomimo obowiązku wynikającego z § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli.

3.2.2.2. Wyposażenie MOW w podręczniki, pomoce dydaktyczne, środki techniczne i urządzenia pozwalało na realizację podstaw programowych. Niemniej jednak stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości, które w ocenie NIK ograniczały efektywność kształcenia i miały wpływ na uzyskiwane przez uczniów wyniki w egzaminach gimnazjalnych:

- w **MOW w Samostrzelu**, pomimo obowiązku określonego w art. 67 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, nie utworzono biblioteki,
- w **czterech MOW (29 %) – w Nysie, Włocławku, Renicach i Polanowie** nie zapewniono uczniom pełnego wyposażenia w podręczniki szkolne. W **MOW w Nysie** stwierdzono np., że w pierwszej klasie gimnazjum uczniowie nie posiadali podręczników do nauki 6 z 14 przedmiotów, tj. języka angielskiego, matematyki, biologii, chemii, etyki, wychowania do życia w rodzinie, a w drugiej klasie szkoły zawodowej uczniowie nie posiadali podręczników do nauki 5 z 21 przedmiotów, tj. języka angielskiego, etyki, wychowania do życia w rodzinie, podstaw przedsiębiorczości oraz przedmiotu przedsiębiorstwo w gospodarce rynkowej. Podręczników tych brak było także w bibliotece szkolnej, natomiast posiadali je nauczyciele prowadzący zajęcia. Dyrektor MOW nie wnioskował pisemnie o środki na doposażenie szkoły w podręczniki. W **MOW we Włocławku** uczniowie nie posiadali stosowanych w ośrodku podręczników do nauki języka angielskiego, a dostęp do podręczników z innych przedmiotów był ograniczony. W **MOW w Polanowie** na 12 uczniów w klasach łączonych szkoły podstawowej podręczników do nauki języka polskiego nie miało 6 uczniów, a do nauki historii 5 uczniów. W I klasie gimnazjum na 12 uczniów podręczników do nauki języka polskiego nie posiadało 4 uczniów, do geografii i biologii – 6 uczniów oraz do historii 5 uczniów, a w klasie III podręczników do nauki języka polskiego, spośród 12 uczniów nie posiadało 9 uczniów. W ww. MOW średnia liczba uzyskanych punktów z egzaminów gimnazjalnych w trzech latach szkolnych objętych kontrolą była niższa od tej średniej dla wszystkich skontrolowanych MOW,

- w **MOW w Nysie** stwierdzono **brak wyposażenia w pomoce dydaktyczne i środki techniczne do nauki zawodów**. Kontrola ujawniła, że sale do nauki zawodu piekarz, cukiernik, stolarz nie były wyposażone w modele, materiały dydaktyczne, plansze i foliogramy, zestawy i eksponaty, atrapy i przekroje maszyn, pomimo obowiązku określonego w załącznikach do rozporządzeń Ministra Edukacji w sprawie podstaw programowych kształcenia w tych zawodach¹⁵. W wyjaśnieniu przyczyn ww. braków dyrektor MOW wskazał ograniczone możliwości lokalowe oraz brak środków finansowych. W ocenie NIK, poziom i jakość wyposażenia do nauki zawodu miała bezpośredni wpływ na poziom przygotowania teoretycznego uczniów, a ww. braki stanowiły jedną z przyczyn ograniczonego przystępowania uczniów do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe i słabego wyniku tego egzaminu. Stwierdzono bowiem, że np. do etapu pisemnego tego egzaminu (z przygotowania teoretycznego) w zawodzie stolarz w 2008 r. – przystąpiło dwóch uczniów MOW (z pięciu osób zgłoszonych do egzaminu), z których egzamin w tej części zdał jeden uczeń. W 2009 r. do tej części egzaminu przystąpił jeden uczeń (z czterech zgłoszonych), który egzaminu nie zdał.

3.2.2.3. Baza lokalowa MOW, tj. pomieszczenia szkoły oraz internatu pozwalały na bezpieczne i higieniczne przebywanie w nich wychowanków oraz prowadzenie procesu dydaktycznego. Klasy zostały wyposażone w meble (ławki, krzesła, szafki), tablice, przybory do pisanie. Zróżnicowanie były warunki pobytu wychowanków w MOW, liczba bowiem osób w pomieszczeniach mieszkalnych internatów wahała się od 1 do 7 osób. Pomieszczenia, w tym w szczególności pokoje nauczycielskie, warsztaty praktycznej nauki zawodu oraz kuchnie wyposażono w apteczki a nauczyciele prowadzący zajęcia w warsztatach i zajęciach wychowania fizycznego posiadali przeszkolenie w zakresie udzielania pierwszej pomocy. Niemniej jednak, w **siedmiu MOW (50%)** stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości polegające na naruszeniu przepisów rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny. Dotyczyły one w szczególności:

- w **MOW we Włocławku** kontrola stwierdziła popękane i niezabezpieczone szyby okienne w stolarni, zacieki i zawilgocenia w suficie w stolarni, niesprawną wentylację mechaniczną w warsztacie-piekarni, zagrzybione i zawilgocone sufity w pomieszczeniach sanitarnych warsztatu-piekarni,
- w **MOW w Wielkich Drogach** uszkodzonych gniazdek elektrycznych i niewystarczającej ilości środków medycznych w apteczce,
- w **MOW w Radzionkowie** braku apteczki w pracowni krawieckiej oraz instrukcji udzielania pierwszej pomocy,

¹⁵ Rozporządzenie MENiS z dnia 4 czerwca 2003 r. w sprawie podstaw programowych kształcenia w zawodach: cukiernik, mechanik-operator pojazdów i maszyn rolniczych, monter-instalator urządzeń technicznych w budownictwie wiejskim, ogrodnik, operator maszyn i urządzeń przemysłu spożywczego, piekarz, rolnik, rybak śródlądowy, rzeźnik-wędliniarz, technik agrobiznesu, technik hodowca koni, technik inżynierii środowiska i melioracji, technik mechanizacji rolnictwa, technik ogrodnik, technik pszczelarz, technik rolnik, technik rybactwa śródlądowego, technik technologii żywności i technik żywienia i gospodarstwa domowego, Dz. U. Nr 159, poz. 1540, (dla zawodu piekarz – Załącznik nr 6, cukiernik – Załącznik nr 1) oraz rozporządzenie MEN z dnia 24 czerwca 2008 r., w sprawie podstaw programowych kształcenia w zawodach: górnik eksploatacji podziemnej, górnik odkrywkowej eksploatacji złóż, monter instalacji gazowych, monter instrumentów muzycznych, monter sieci komunalnych, stolarz, technik hydrolog, technik instrumentów muzycznych, technik meteorolog i technik papiernictwa, Dz. U. Nr 129, poz. 825, (dla zawodu stolarz - Załącznik nr 6).

- w **MOW w Samostrzelu** braku odpowiednich środków zapewniających udzielenie pierwszej pomocy oraz braku wentylacji w głównej świetlicy,
- w **MOW w Renicach** braku regulaminu określającego zasady bezpieczeństwa i higieny w pracowni informatycznej i instrukcji bezpiecznej obsługi komputerów, niesprawnej instalacji wentylacyjnej w toaletach i łazienkach, niewystarczającej ilości środków medycznych w apteczce, nieoznakowania apteczek i braku przy nich instrukcji o zasadach udzielania pierwszej pomocy,
- w **MOW w Nysie i MOW we Wrocławiu** braku umieszczenia w widocznym miejscu planu ewakuacji.

Wymienione uchybienia i nieprawidłowości w zakresie bezpieczeństwa i higieny zostały usunięte w trakcie czynności kontrolnych lub w trakcie realizacji wniosków i wykorzystania uwag pokontrolnych.

W trzech jednostkach - w **MOW w Łodzi** (w 2007 r. i 2008 r.), **MOW w Nysie** (w 2009 r.), **MOW w Samostrzelu** (w 2007 r. i 2008 r.) stwierdzono nadto, iż pomimo obowiązku określonego w § 3 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny, dyrektorzy tych placówek nie przeprowadzali, udokumentowanych protokołem, kontroli obiektów szkolnych pod kątem zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z tych obiektów.

3.2.2.4. We wszystkich szkołach działających w ramach MOW zostały sporządzone **szkolne plany nauczania, a także stosowano programy nauczania i podręczniki dopuszczone przez ministra** właściwego ds. oświaty i wychowania. Wymiar zajęć ustalony w szkolnych planach nauczania odpowiadał wymiarowi określone w ramowych planach nauczania, o których mowa w § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych¹⁶. Wymiar zajęć ustalony w szkolnych planach nauczania odpowiadał wymiarowi określone w załącznikach do ww. rozporządzenia. W 13 MOW, w szkolnych planach nauczania, zgodnie z § 3 ust. 5 ww. rozporządzenia, uwzględniono i prowadzono zajęcia socjoterapeutyczne dla uczniów. Kontrola wykazała jednak, iż w:

- w **MOW w Debrznie** w latach szkolnych 2007/08 oraz 2009/10 **nie prowadzono zajęć socjoterapeutycznych**, pomimo obowiązku wynikającego z § 18 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zasad działania placówek publicznych. Wynikało to z utraty uprawnień przez psychologa MOW oraz z pominięcia tych zajęć w szkolnym planie nauczania przez dyrektora placówki. W efekcie działań naprawczych, dyrektor MOW sporządził aneks szkolnego planu nauczania w roku 2010/11, w którym zawarł zajęcia socjoterapeutyczne,

Ponadto w **czterech MOW (29 %) w Wielkich Drogach, Malborku, Debrznie i Nysie** stosowano programy nauczania spoza szkolnego zestawu programów nauczania (programy obowiązujące w latach poprzednich), a w **MOW w Nysie** dodatkowo brak było zatwierdzenia i podania do publicznej wiadomości szkolnych zestawów programów i podręczników (art. 22a ustawy o systemie oświaty).

3.2.2.5. We wszystkich MOW opracowano i realizowano indywidualne programy pracy z wychowankami. Zadania z tego zakresu wykonywały działające w MOW, Zespoły wychowawcze do spraw okresowej oceny sytuacji wychowanków, poprzez m.in.: diagnozowanie problemów wychowanków, ustalanie indywidualnych programów

¹⁶ Dz. U. Nr 15, poz. 142 ze zm.

pracy, okresowe ocenianie efektów pracy z wychowankiem, prognozowanie oczekiwanych efektów. Wychowankowie uczestniczyli w zajęciach specjalistycznych (indywidualnych lub grupowych) w zakresie terapii pedagogicznej, zajęć psychoedukacyjnych, rewalidacyjnych, socjoterapeutycznych, profilaktyki społecznej i resocjalizacji, a także w zajęciach sportowych, turystycznych, rekreacyjnych oraz kulturalno-oświatowych w wymiarze odpowiadającym wymogom rozporządzenia w sprawie zasad działania placówek publicznych, tj. co najmniej czterech godzin tygodniowo, za wyjątkiem przypadku niezapewnienia pełnego wymiaru ww. zajęć w MOW w Debrznie przez okres jednego tygodnia w 2008 r.

W 12 MOW (86%) liczba wychowanków w grupie wychowawczej oraz liczba wychowawców przypadająca na pojedynczą grupę wypełniały wymagania określone w § 20 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia w sprawie zasad działania placówek publicznych. Przekroczenie limitów określonych ww. przepisem stwierdzono w:

- **w MOW w Malborku i Debrznie** przekraczano (o od 1 do 4 osób) określoną w rozporządzeniu liczebność wychowanków w grupach (do 12 osób). W tych dwóch placówkach odnotowano także przypadki przekraczania (o od 2 do 4 osób) **maksymalnej liczby uczniów w klasie (16)**, określonej w § 5 ust. 3 pkt 9 załączników nr 2 i 3 do rozporządzenia w sprawie ramowych statutowych publicznych przedszkola oraz publicznych szkół. Przyczyną były problemy organizacyjne, faktyczna nieobecność wychowanków (wynikająca np. z niedoprowadzeń) oraz braki w obsadzie kadrowej.

Działalność resocjalizacyjna prowadzona była w całym roku kalendarzowym, w tym również w okresie przerw w nauce szkolnej (w okresie wakacji, ferii szkolnych oraz przerw świątecznych). Organizowano wówczas zajęcia resocjalizacyjne, sportowe, turystyczne, rekreacyjne oraz kulturalno-oświatowe, co było zgodne z § 22 rozporządzenia w sprawie zasad działania placówek publicznych. We wszystkich MOW w ciągu roku szkolnego zapewniano prawidłowy wymiar opieki całodobowej (co najmniej dwie osoby). **W czterech MOW (29 %)** stwierdzono natomiast nieprawidłowości w opiece nad wychowankami w okresie wakacji. Dotyczyło to:

- **MOW w Nysie, Polanowie, Debrznie i Malborku** opiekę nocną nad wychowankami sprawowała jedna osoba dorosła, z tym że w MOW w Malborku sytuacja taka miała miejsce jedynie w sierpniu 2010 r. Przypadki sprawowania opieki nocnej nad wychowankami przez jedną osobę uzasadniane były mniejszą liczbą wychowanków w ośrodkach w związku z ich urlopowaniem, a także - względami finansowymi. Obowiązujące przepisy rozporządzenia w sprawie zasad działania placówek publicznych nie dopuszczają jednak wprowadzania ograniczeń w tym zakresie, zwłaszcza, że kontrola ujawniła przypadki przebywania w wakacyjne noce nawet 26 wychowanków pod opieką jednej osoby dorosłej (MOW w Nysie).

3.2.2.6. Dyrektorzy wszystkich MOW wypełniali obowiązki w zakresie powiadamiania właściwych organów, instytucji i rodzin oraz odsyłania dokumentacji wychowanków w przypadku ich niedoprowadzenia lub nieusprawiedliwionej nieobecności (2.440 ucieczek, 1.531 niepowrotów z przepustek) trwającej dłużej niż osiem tygodni (§ 4 ust. 4 oraz § 12 rozporządzenia w sprawie zasad kierowania w brzmieniu przed 27.01.2011 r.). W czterech MOW (29 %) działania te nie były jednak podejmowane na bieżąco:

- w **MOW w Nysie** stwierdzono przypadki odsyłania dokumentacji wychowanków niedoprowadzonych w 2009 r. i I półroczu 2010 r. nawet po 142 dniach po upływie 3-miesięcznego okresu niedoprowadzenia i po 145 dniach od upływu ośmiu tygodni nieusprawiedliwionego przebywania wychowanków poza ośrodkiem,
- w **MOW we Wrocławiu** w odniesieniu do nieletnich niedoprowadzonych w 2009 r. dokumentację odsyłano po 51 dniach od upływu 3-miesięcznego okresu niedoprowadzenia i nawet po 87 od upływu ośmiu tygodni nieusprawiedliwionego przebywania wychowanków poza ośrodkiem,
- w **MOW w Wielkich Drogach** stwierdzono, że dokumentacja niedoprowadzonych nieletnich odsyłana była nawet po upływie 106 dni,
- w **MOW w Polanowie** dokumentacja odsyłana była nawet 58 dni po upływie 3-miesięcznego okresu niedoprowadzenia nieletniego.

Dyrektorzy ww. MOW wskazywali, iż zwłoka w bieżącym podejmowaniu czynności była spowodowana prośbami o wstrzymanie się z odsyłaniem dokumentacji kierowanymi przez policję, sądy i jednostki samorządu terytorialnego oraz – w odniesieniu do nieobecnych ponad osiem tygodni – prośbami sądów i rodziców o nieskreślanie wychowanków, gdyż skutkowałoby to koniecznością poszukiwań nowego miejsca w innej placówce.

W kontrolowanym okresie rozporządzenie w sprawie zasad kierowania nie określało terminu odsyłania dokumentacji w wyżej opisanych przypadkach oraz nie nakładało obowiązku skreślania nieletnich ze stanu ewidencyjnego MOW. Zgodnie jednak z § 2 rozporządzenia w sprawie zasad kierowania, organ prowadzący MOW zobowiązany był do stałej analizy stanu wykorzystania miejsc w ośrodku i przekazywania niezwłocznie informacji do ORE o wolnych miejscach. Tym samym czynności te winny być wykonywane niezwłocznie, gdyż ich przewlekłość powodowała, że wolne miejsca w ośrodku nie były wykorzystywane. Poza tym ww. rozporządzenie nie określało przypadków lub sytuacji, w których dyrektor MOW może wstrzymać odsyłanie dokumentacji.

Potwierdzeniem stanowiska prezentowanego przez NIK o konieczności podejmowania działań na bieżąco, jest nowelizacja zapisów rozporządzenia w sprawie zasad kierowania, obowiązująca od 27 stycznia 2011 r., która zobowiązuje MOW do niezwłocznego przekazywania właściwym organom tych informacji, a następnie także przesłania dokumentacji właściwemu staroście.

3.2.2.7. Stwierdzono, że do MOW kierowani byli nieletni uzależnieni od środków psychotropowych, alkoholu oraz wymagających opieki psychiatrycznej:

- do **MOW w Polanowie** kierowani byli nieletni, którzy posiadali opinię wystawioną przez Rodzinny Ośrodek Diagnostyczno-Konsultacyjny o potrzebie leczenia psychiatrycznego lub odwykowego. W latach 2007-2010 w tym ośrodku odnotowano przeprowadzenie konsultacji psychiatrycznych dla 128 wychowanków (średniorocznie w MOW obecnych było 25 wychowanków wg stanu na 30 września każdego roku), z czego 10 wychowanków poddano hospitalizacji na oddziałach psychiatrycznych.

Dopuszczenie do pobytu w ośrodkach i kształcenia nieletnich wymagających opieki psychiatrycznej lub uzależnionych wymagających leczenia, wspólnie z młodzieżą niedostosowaną społecznie, wymagającą specjalnych metod nauczania, negatywnie

wpływało na efektywność kształcenia wychowanków oraz uzyskiwane przez nich wyniki egzaminów (wyniki egzaminów gimnazjalnych w tym ośrodku były znacznie niższe od średniej w województwie i niższe od średnich dla 14 MOW).

3.2.3. Efekty kształcenia i resocjalizacji oraz nakłady na nie ponoszone.

3.2.3.1. Wyniki egzaminów gimnazjalnych wychowanków 13 skontrolowanych MOW były znacząco niższe od wyników uzyskiwanych przez uczniów szkół środowiskowych w poszczególnych województwach objętych kontrolą. W jednym natomiast MOW – w Malborku - wyniki te były zbliżone a nawet w trzech przypadkach nieco wyższe od ogólnych wyników w województwie.

Szczegółowe wyniki egzaminów gimnazjalnych wychowanków MOW w poszczególnych latach objętych kontrolą w odniesieniu do wyników tych egzaminów uzyskiwanych w poszczególnych województwach przedstawia **Załącznik nr 3 do informacji (str. 33)**.

Dyrektorzy ośrodków jako przyczynę uzyskiwania niskiej liczby punktów przez uczniów na egzaminach gimnazjalnych, poza ich niedostosowaniem społecznym, wskazywali zaległości i deficyt szkolny w edukacji wcześniejszej.

3.2.3.2. Żaden ze skontrolowanych MOW nie przeprowadzał badań statystycznych w zakresie powrotności wychowanków do ośrodków lub innych tego typu placówek. Nie dokonywano badań w zakresie liczby wychowanków, którzy po ukończeniu pobytu w MOW kontynuowali edukację, podejmowali pracę czy też trafili do zakładów karnych lub poprawczych. Również kuratorzy oświaty, sprawujący nadzór pedagogiczny nad MOW, pomimo przeprowadzania w MOW kontroli oraz wizytacji i pozyskiwania w ich wyniku niezbędnych danych, nie analizowali oraz nie prowadzili danych porównawczych w zakresie skuteczności działalności edukacyjnej i resocjalizacyjnej tego rodzaju placówek. Z powyższego wynika, że efektywność wykorzystania środków publicznych na kształcenie i resocjalizację młodzieży niedostosowanej społecznie nie podlegała badaniu i ocenie. Przepisy prawa oświatowego nie nakładały jednak takich obowiązków.

Cztery MOW (29%) - w Polanowie, Wielkich Drogach, Krakowie i Krupskim Młynie posiadały (niepełne) informacje o losach swoich absolwentów uzyskane od nich samych drogą telefoniczną, internetową lub za pomocą kontaktów bezpośrednich, a dodatkowo – MOW w Krupskim Młynie – posiadał informacje uzyskane z policji, szkół, ośrodków pomocy społecznej i innych MOW. Wynikało z nich, że:

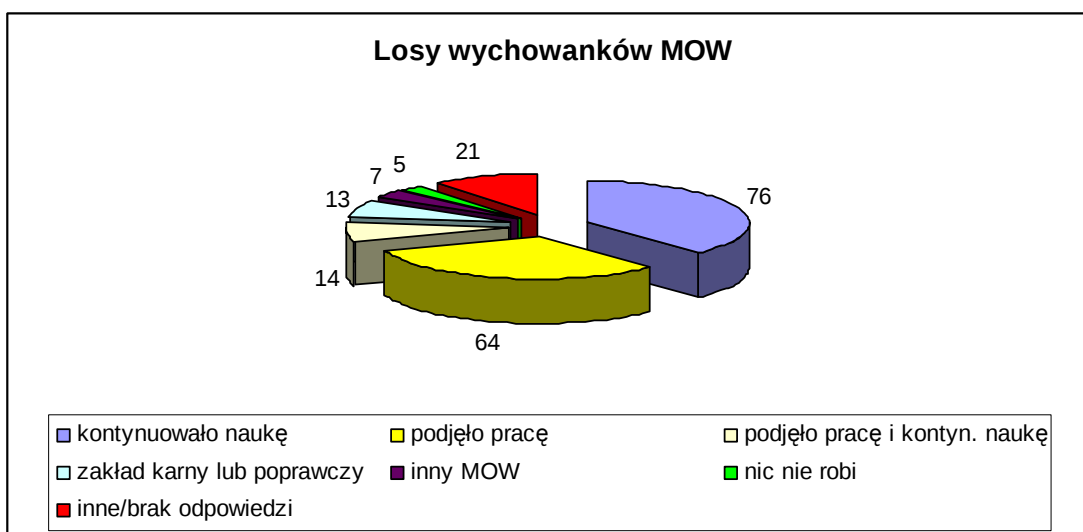
- **w MOW Polanów** – na 49 wychowanków, którzy opuścili MOW w latach objętych badaniem 9 osób skierowano do innych MOW, 1 przebywa w zakładzie poprawczym, 9 się nie uczy i nie pracuje, 5 kontynuuje naukę, 8 podjęło pracę, 1 przebywa w szpitalu psychiatrycznym a 16 powróciło do domów i brak o nich szczegółowych informacji,
- **w MOW Wielkie Drogi** - na 117 wychowanków, którzy opuścili MOW, 34 osoby skierowano do innych ośrodków, 13 trafiło do aresztów śledczych i zakładów karnych a 7 umieszczono w schroniskach dla nieletnich oraz zakładach poprawczych, 19 wychowankom sądy uchyliły środek wychowawczy i powrócili do domów, 44 osoby uzyskały pełnoletniość i brak o nich informacji,
- **w MOW Kraków** - na 55 wychowanków, którzy opuścili MOW, 10 osób trafiło do innego ośrodka, 1 trafiła do zakładu karnego, 22 kontynuowało naukę, 5 podjęło pracę, a o 17 brak było informacji,

- w **MOW Krupski Młyn** – posiadał informacje (z lat szkolnych 2007/08 i 2009/10) o 65 byłych wychowankach, z których 7 umieszczono w schronisku młodzieżowym lub zakładzie poprawczym, 6 trafiło do zakładu karnego lub aresztu śledczego, 1 powrócił do domu dziecka, 3 umieszczono w młodzieżowym ośrodku socjoterapii, 16 skierowano do innego ośrodka, 28 pojęło pracę i naukę a 4 umieszczono w OHP.

Podejmowane przez dyrektorów ww. MOW próby monitorowania losów byłych wychowanków zaliczyć należy do dobrych praktyk.

NIK przeprowadziła badania ankietowe byłych wychowanków MOW, w zakresie ich losów po opuszczeniu ośrodka. Ankiety rozesłano do 1021 byłych wychowanków kontrolowanych MOW, z których ankietę wypełniło i odesłało 200 osób (19,6 %). Wyniki tej ankiety przedstawia poniższy wykres.

Wykres nr 1



Wychowankowie w ankietach wskazywali także, że w ośrodkach czuli się bezpiecznie, pomoce naukowe oraz umiejętności nabyte w szkołach oceniali w większości dobrze lub bardzo dobrze, najchętniej uczestniczyli w zajęciach sportowych, plastycznych i informatycznych, a pobyt w MOW przygotował większość z nich do życia po opuszczeniu ośrodka. Szczegółowe wyniki przeprowadzonej ankiety przedstawia **Załącznik nr 2 do informacji**.

3.2.3.3. Głównym źródłem finansowania MOW przez jst była przekazywana przez Ministra Finansów na dany rok budżetowy część oświatowa subwencji ogólnej (subwencja oświatowa). Organ prowadzący, stosownie do art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁷, był uprawniony do decydowania o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej, w tym wysokości środków przekazanych MOW. W sześciu MOW (43 %) środki subwencji oświatowej przekazywane były w pełnej wysokości wynikającej z liczby uczniów wykazanych w SIO i otrzymanej przez organ prowadzący z budżetu państwa. Natomiast w odniesieniu do ośmiu MOW (57 %) – w *Debrznie, Malborku, Radzionkowie* (w 2009 r.), *Nysie, Wrocławiu, Polanowie, Renicach, Samostrzelu* - przekazywane środki subwencji oświatowej nie stanowiły pełnej ww. kwoty, a ośrodki te otrzymywały środki z subwencji na poziomie od 76 % do 99 %. Dla przykładu:

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

- **MOW w Renicach** otrzymał w planie finansowym na rok 2009 środki stanowiące 76 % przekazanej do jst z budżetu państwa subwencji oświatowej,
- **MOW w Polanowie** otrzymał w planie finansowym na rok 2009 środki stanowiące 87 % przekazanej do jst z budżetu państwa subwencji oświatowej,
- **MOW w Nysie** otrzymał w planie finansowym środki na rok 2009 stanowiące 87 % przekazanej do jst z budżetu państwa subwencji oświatowej.

W wyjaśnieniach przyczyn powyższego stanu, organy prowadzące (jst) wskazywały, iż wynikało to z rzeczywistych potrzeb finansowych MOW, a kwoty wyliczone na podstawie metryczki oświatowej stanowiły jedynie szacunkowe wartości, jak również organy uzasadniały powyższe koniecznością wydatkowania nie przekazanych środków do MOW na inne cele oświatowe. Powyższe działania były legalne, nie mniej jednak powodowały konieczność uzupełniania budżetów MOW z innych źródeł, w tym z dotacji celowych budżetu państwa. Pomimo tego w ww. ośrodkach stwierdzono istotne braki w zakresie wyposażenia wychowanków w podręczniki, materiały dydaktyczne i środki techniczne do nauki zawodu. Wychowankowie tych ośrodków uzyskiwali niskie wyniki egzaminów gimnazjalnych, tj. niższe nie tylko od wyników w poszczególnych województwach, ale również niższe od wyników w innych szkołach funkcjonujących przy MOW w okręgach danej komisji egzaminacyjnej.

Wydatki na kształcenie i resocjalizację w MOW ze środków subwencji oświatowej ponoszone były w sposób legalny i gospodarny, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, dotyczących:

- w **MOW w Samostrzelu** ujęcia w ewidencji środków trwałych zakupionego samochodu osobowego o wartości 98,4 tys. zł, ze zwłoką wynoszącą osiem miesięcy, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸, wydatki za szkolenie rady pedagogicznej w 2010 r. na ogólną kwotę 950 zł ujęto w paragrafie niezgodnym (§4300) z klasyfikacją budżetową określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.¹⁹ oraz zawyżono ryczałt za przejazdy samochodem prywatnym w celach służbowych w łącznej wysokości 15,5 zł. Nieprawidłowości dotyczyły okresów styczeń, marzec i kwiecień 2010 r. Powyższe uregulowano w trakcie trwania kontroli NIK,
- w **trzech MOW (22 %), Nysa, Renice i Radzionków**, kontrola ujawniła przypadki składania po terminie sprawozdań ze sposobu wykorzystania przyznanych środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Dotacje celowe z budżetu państwa, na poprawę warunków funkcjonowania MOW wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i w prawidłowej wysokości (potwierdziły to m.in. kontrole przeprowadzane w tym zakresie przez organy prowadzące oraz Ministerstwo Edukacji). Niemniej jednak:

- w **MOW w Łekawie** dokonano wydatków z **dotacji celowej** na zakup mebli na wyposażenie MOW na kwotę 111,3 tys. zł bez stosowania przepisów ustawy

¹⁸ Dz. U z 2009, Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo Zamówień Publicznych*²⁰. W ramach realizacji zadania pod nazwą „Program utworzenia zaplecza do realizacji specjalistycznych zajęć wychowawczych i resocjalizacyjnych w MOW w Łekawie”, w dniu 10 grudnia 2007 r. zawarto umowę i dokonano zakupu mebli (12 grudnia 2007 r.) na wyposażenie ww. zaplecza za kwotę 111,3 tys. zł brutto (91,2 tys. zł netto). Zakupu dokonano od wykonawcy, który został wybrany z pominięciem trybów określonych w przepisach PZP, tj. z naruszeniem art. 7 ust. 3 tej ustawy. Powyższe miało cechy mechanizmów korupcjogennych, (sprzyjających rozwojowi zjawiska korupcji). NIK skierowała w tej sprawie zawiadomienie o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²¹.

3.2.3.4. We wszystkich skontrolowanych MOW zapewniano wychowankom całodzienną wyżywienie. Niejednolity jednak był sposób pobierania opłat za posiłki wychowanków w stołówkach, o którym mowa w § 66 ust.1 rozporządzenia w sprawie zasad działania placówek publicznych, wg którego rodzice dzieci i młodzieży przebywających w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, wnosili opłaty za posiłki w stołówce ośrodka, równe wysokości kosztów surowca przeznaczonego na wyżywienie.

W czterech MOW (29 %) - w Nysie, Łodzi, Krakowie i Wielkich Drogach - naliczano i pobierano opłaty za wszystkich wychowanków trafiających do ośrodka. Wysokość tych opłat ustalana była przez dyrektorów czterech ww. MOW w trybie określonym w rozporządzeniu w sprawie zasad działania placówek publicznych (§66), które stosowano jako przepis szczegółowy (odrębny) w tym zakresie. Naliczano ją więc i pobierano niezależnie od należności ustalonej przez sąd w trybie przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 14 sierpnia 2001 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad ustalania kosztów postępowania w sprawach nieletnich²².

W pozostałych 10 MOW (71 %) – we Wrocławiu, Samostrzelu, Włocławku, Renicach, Polanowie, Łekawie, Radzionkowie, Krupskim Młynie, Malborku, Debrznie - naliczano i pobierano opłaty wyłącznie za wychowanków, których sąd w postanowieniu o umieszczeniu w ośrodku wychowawczym, obciążył kosztami postępowania, tj. gdy w postanowieniu o umieszczeniu nieletniego w ośrodku wychowawczym sąd rodzinny odstąpił od obciążania rodziców (opiekunów prawnych) kosztami postępowania, MOW nie pobierał opłat za wyżywienie. Powyższe stosowano powołując się na treść art. 32 § 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich. Art. 32 § 1 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, przewiduje możliwość odstąpienia od obciążania kosztami postępowania wykonawczego w sprawach nieletnich ich rodziców lub osób zobowiązanych do alimentacji. Natomiast przepis zawarty w artykule 32 § 2 ww. ustawy, wskazuje m.in. że do kosztów postępowania zalicza się należność z tytułu pobytu nieletniego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym. Nowelizacja zapisów rozporządzenia w sprawie zasad kierowania, obowiązująca od 27 stycznia 2011 r., w odniesieniu do wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych, uszczegółowiła i określiła w § 6 ust. 2, iż całodobowa placówka opiekuńczo-wychowawcza zapewnia nieletniemu

²⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., zwana dalej PZP.

²¹ Dz. U. z 2005, Nr 14, poz. 114 ze zm., dalej: uondfp.

²² Dz. U. Nr 90, poz. 1009

wychowankowi tej placówki podczas pobytu w ośrodku pokrycie kosztów wyżywienia oraz zaopatrzenia w odzież, obuwie, środki czystości i środki higieny osobistej oraz leki, okulary, podręczniki i pomoce szkolne, a także kieszonkowe.

W dwóch MOW (14 %) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie klasyfikowania, księgowania i ujmowania w sprawozdaniach wpływów z tytułu opłat za wyżywienie wychowanków na łączną kwotę 98,4 tys. zł:

- w **MOW we Włocławku** w latach 2007-2010 środki pochodzące z tytułu opłat za wyżywienie ujmowano w ewidencji księgowej jako obniżenie wydatków (zmniejszenie poniesionych i związanych z nimi kosztów) a nie jako dochody jednostki budżetowej. MOW, zgodnie ze wskazaniem organu prowadzącego, klasyfikował te środki nie jako dochody i nie ujmował w sprawozdaniach Rb-27S za te okresy, a kwalifikował je jako zwrot kosztów i wydatków w paragrafie zakupu środków żywności,
- w **MOW w Samostrzelu** opłaty za wyżywienie ewidencjonowano w dniu wpłaty zamiast w okresie sprawozdawczym, w którym dokonano naliczenia należności. Dodatkowo w 2009 r. i 2010 r. nie dokonywano przypisu tych należności do ksiąg rachunkowych (analitycznych i syntetycznych), ewidencjonując jedynie wpłaty (z pominięciem kont rozrachunkowych) oraz nie wykazywano należności z tytułu opłat za wyżywienie w sprawozdaniu Rb-27S.

Powyższe naruszało art. 4 ust. 2 i art. 7 ust. 3 ustawy o rachunkowości.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Doboru jednostek do kontroli MOW dokonano z uwzględnieniem właściwości terytorialnej Delegatur NIK oraz zakresu działania jednostek MOW, umożliwiającego pełną realizację tematyki kontroli.

Kontrolę wykonano metodą bezpośrednich badań dokumentów, z wykorzystaniem wyników oględzin i badań ankietowych. W zakresie losowego doboru próby do badań działalności resocjalizacyjnej wykorzystano narzędzie informatyczne – Pomocnik kontrolera.

Kontrolę przeprowadziły Delegatury NIK w Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Opolu i Szczecinie.

W ramach poprzednich kontroli NIK pt. *Przeciwdziałanie zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych* (nr P/07/081) przeprowadzonej w okresie od 10 września 2007 r. do 28 grudnia 2007 r., skontrolowanych zostało pięć MOW. Kontrola ujawniła w nich przypadki braku indywidualnych programów terapeutycznych lub resocjalizacyjnych, przypadki zachowań patologicznych wśród wychowanków MOW, jak również inne nieprawidłowości, w tym dotyczące niepełnego wykorzystywania miejsc w ośrodkach. W wyniku przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Opolu kontroli rozpoznawczej w MOW w Nysie, poza opisanymi nieprawidłowościami, stwierdzono m.in. że dokumentacja szkolna (dzienniki zajęć wychowawczych) prowadzona była nierzetelnie, a procedury wewnętrzne w zakresie pobierania przez MOW opłat z tytułu wyżywienia wychowanków nie były przestrzegane.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowanie kontrolne przeprowadzono w 14 jednostkach - publicznych MOW. Ponadto, w trakcie kontroli w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgano informacji i wyjaśnień od pracowników jednostek niekontrolowanych, tj. w Kuratoriach Oświaty, Okręgowych Komisjach Egzaminacyjnych oraz w organach prowadzących MOW. W ramach współpracy z organami kontroli, rewizji i inspekcji działającymi w administracji publicznej (art. 12 pkt 3 ustawy o NIK), Państwowa Inspekcja Sanitarna przeprowadziła kontrole przestrzegania zasad bezpieczeństwa i higieny w dwóch MOW – w Samostrzelu i we Włocławku.

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników jednostek, a do ustaleń zawartych w tych protokołach nie zgłoszono zastrzeżeń. Wyniki trzech kontroli - w MOW w Debrznie, Samostrzelu i Włocławku - omówiono na naradach pokontrolnych. Do kierowników jednostek kontrolowanych skierowano 14 wystąpień pokontrolnych zawierających ogółem 51 wniosków pokontrolnych. Dodatkowo na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, 1 wystąpienie skierowano do jednostki nadrzędnej (organu prowadzącego) MOW²³.

²³ do Starosty Myśliborskiego, organu prowadzącego MOW w Renicach

Wnioski pokontrolne dotyczyły w szczególności:

- rzetelnego wprowadzania danych dotyczących liczby wychowanków do SIO,
- usprawnienia przekazywania dokumentacji wychowanków pomiędzy MOW a innymi organami funkcjonującymi w systemie,
- uzupełnienia i dostosowania zapisów statutów szkół i MOW do wymogów rozporządzenia w sprawie ramowych statutów placówek publicznych oraz rozporządzenia w sprawie ramowych statutów publicznych szkół,
- zapewnienia prawidłowej liczby wychowanków w grupie oraz uczniów w klasie,
- podejmowania działań zapobiegających przemocy wobec wychowanków,
- zapewnienia wychowankom dostępu do podręczników oraz pomocy dydaktycznych i środków technicznych wykorzystywanych w procesie nauczania,
- opracowania wieloletniego planu doskonalenia zawodowego nauczycieli, pełnego wykorzystywania środków na ten cel oraz terminowego składania wniosków i sprawozdań z tego zakresu,
- poprawy skuteczności windykacji należności oraz podejmowania na bieżąco czynności windykacyjnych,
- stosowania programów i podręczników ujętych w szkolnym zestawie programów nauczania i szkolnym zestawie podręczników,
- podjęcia działań zmierzających do utworzenia biblioteki szkolnej,
- prawidłowego ewidencjonowania w księgach rachunkowych opłat za wyżywienie wychowanków,
- podjęcia działań zmierzających do podniesienia efektywności kształcenia,
- zapewnienia w ciągu całego roku kalendarzowego całodobowej opieki nad wychowankami, w wymiarze określonym przez rozporządzenie w sprawie zasad działania placówek publicznych,
- dokonywania kontroli pomieszczeń MOW w zakresie spełniania przez nie wymogów bezpieczeństwa i higieny,
- uwzględniania w szkolnych planach nauczania zajęć socjoterapeutycznych,
- rzetelnego prowadzenia dokumentacji szkolnej.

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych nie zgłoszono zastrzeżeń, a kierownicy skontrolowanych jednostek udzielili informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji tych wniosków. Z ww. informacji wynika, że 41 wniosków zostało zrealizowanych, a 10 znajdowało się w trakcie realizacji.

Z treści udzielonych odpowiedzi wynika, że przedstawione w wystąpieniach uwagi i oceny były przedmiotem analizy i zostały wykorzystane przez adresatów w celu wyeliminowania nieprawidłowości w działalności kierowanych przez nich jednostek - m.in. poprzez:

- wprowadzenie procedur kontroli wewnętrznej mającej na celu wyeliminowanie przypadków nierzetelnego prowadzenia baz danych SIO,
- opracowanie szkolnego planu nauczania zawierającego zajęcia socjoterapeutyczne,
- doposażenie MOW w niezbędne podręczniki, środki techniczne i pomoce dydaktyczne,
- opracowanie i uwidocznienie planów ewakuacji i instrukcji w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa,

- wprowadzenie dodatkowych zajęć wyrównawczych i korekcyjnych oraz dodatkowych godzin na rzecz ucznia i wychowanka MOW,
- wdrożenie procedur w zakresie niezwłocznego skreślania ze stanu ewidencyjnego wychowanków, których czas nieusprawiedliwionej nieobecności oraz czas na doprowadzenie przekroczył termin określony w rozporządzeniu Ministra Edukacji w sprawie zasad kierowania,
- zaplanowanie utworzenia biblioteki szkolnej w roku szkolnym 2011/2012,
- poprawę systemu ewidencjonowania i windykacji należności z tytułu opłat za wyżywienie wychowanków,
- dostosowanie uregulowań wewnętrznych MOW (statutów) do przepisów powszechnie obowiązujących,
- poprawę warunków bytowych, bezpieczeństwa i higieny wychowanków,
- opracowanie wieloletnich planów doskonalenia zawodowego nauczycieli,
- zapewnienie prawidłowej liczby wychowanków w grupach oraz opieki nad nimi w porze nocnej we właściwym wymiarze w całym roku kalendarzowym,
- wprowadzenie obowiązku badania przez nauczycieli poziomu wiedzy i umiejętności w odniesieniu do podstawy programowej,
- wykorzystywanie wyników diagnoz edukacyjnych, próbnego sprawdzianu szkoły podstawowej i próbnego egzaminu gimnazjalnego oraz wyników sprawdzianu i egzaminu zewnętrznego do doskonalenia jakości kształcenia w szkole,
- wdrożenie programu promującego MOW – Bezpieczna szkoła – placówka.

W związku z przeprowadzonymi kontrolami skierowano zawiadomienie o popełnieniu przez Dyrektora MOW w Łękawie czynu noszącego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 uońdfp. Szczegóły zawarto na str. 22 informacji.

Na finansowe rezultaty kontroli w kwocie 1.712,9 tys. zł - złożyły się:

- 1.404,6 tys. zł – kwoty nienależnie uzyskane w wyniku nierzetelnego wprowadzenia danych (liczby wychowanków) w MOW w Renicach do bazy SIO na 30 września 2007-2009, co spowodowało naliczenie subwencji oświatowej w wyższej nienależnej wysokości. (str. 14 informacji)
- 111,3 tys. zł – kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – zakup mebli w 2007 r. na wyposażenie MOW w Łękawie bez stosowania przepisów PZP. (str. 22 informacji)
- 98,4 tys. zł – sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – błędnie klasyfikowano, księgowano i nie wykazywano w sprawozdaniach finansowych w latach 2007-2010 wpływy z tytułu opłat za wyżywienie wychowanków w MOW we Włocławku. (str. 24 informacji)
- 97,6 tys. zł²⁴ – uszczuplenie środków - kwota utracona przez budżet jst. z winy kontrolowanej jednostki (MOW Nysa) w wyniku nierzetelnego wprowadzenia danych (liczby wychowanków) do bazy SIO na 30 września 2008 r., co spowodowało naliczenie subwencji oświatowej w niższej wysokości na 2009 r. (str. 14 informacji)

²⁴ Kwotę rezultatu finansowego z tego tytułu uwzględniono w *Rejestrze efektów finansowych* w ramach kontroli rozpoznawczej w MOW w Nysie nr R/10/001.

- 0,95 tys. zł - sprawozdawcze skutki nieprawidłowości - błędnie klasyfikowano w MOW w Samostrzelu wydatki na szkolenie rady pedagogicznej w wysokości 950 zł, (str.22 informacji)
- 15,5 zł (0,016 tys. zł) - kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa - błędnie naliczono ryczałt za używanie pojazdu prywatnego do celów służbowych, zawyżając zwrot kosztów o 15,5 zł, w MOW w Samostrzelu. (str.22 informacji).

5. Załączniki

Załącznik nr 1

Jednostki objęte kontrolą oraz syntetyczne oceny poszczególnych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki oraz imię i nazwisko kierownika jednostki	Ocena ogólna	Oceny szczegółowe/przykłady nieprawidłowości i uchybień
1.	MOW we Włocławku Kazimierz Bitkowski, od 3 marca 2008 r. Piotr Kucharski	ocena pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Pozytywnie oceniono kształcenie oraz jego organizację w MOW. Pozytywnie oceniono resocjalizację oraz wydatkowanie środków. Stwierdzone nieprawidłowości to: - nierzetelne przekazywanie danych do SIO; - braki podręczników do nauki w szkole; - nieprawidłowe ewidencjonowanie opłat za wyżywienie; - niespełnienie przez statut MOW wymagań określonych przez rozporządzenie Ministra Edukacji.
2.	MOW w Samostrzelu Jerzy Makowski, od 1 września 2008 r. Bożena Ilnicka	ocena pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Pozytywnie oceniono kształcenie oraz jego organizację w MOW. Pozytywnie oceniono resocjalizację oraz wydatkowanie środków. Stwierdzone nieprawidłowości to: - nieprzeprowadzenie w latach 2007-2008 kontroli obiektów szkolnych pod kątem bezpieczeństwa i higieny; - brak biblioteki szkolnej oraz nieprawidłowe ewidencjonowanie podręczników; - nierzetelne prowadzenie dokumentacji szkolnej – dzienników zajęć wychowawczych, dzienników psychologa i pedagoga; - nierzetelne prowadzenie procedury i dokumentacji zamówień publicznych, - brak skutecznych działań w zakresie windykacji opłat za wyżywienie; - nieprawidłowe ewidencjonowanie opłat za wyżywienie; - niespełnienie przez statut MOW oraz statuty szkół wymagań określonych przez rozporządzenia Ministra Edukacji;
3.	MOW w Debrznie Jerzy Dawidowicz	ocena pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Pozytywnie oceniono kształcenie oraz jego organizację w MOW. Pozytywnie oceniono resocjalizację oraz wydatkowanie środków. Stwierdzone nieprawidłowości to: - brak w MOW zajęć socjoterapeutycznych; - brak zajęć specjalistycznych w internacie; - zatrudnianie nauczyciela i wychowawcy bez wymaganych kwalifikacji w zakresie resocjalizacji; - stosowanie programów nauczania spoza szkolnego zestawu programów; - przekraczanie dopuszczalnej liczby uczniów w

			klasie oraz liczby wychowanków w grupie; - przypadki niezapewnienia wymaganej liczby opiekunów w okresie wakacji; - brak skutecznych działań w zakresie windykacji opłat za wyżywienie; - niespełnienie przez statut MOW oraz statuty szkół wymagań określonych przez rozporządzenia Ministra Edukacji.
4.	MOW w Malborku Adam Wilczyński	ocena pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Pozytywnie oceniono kształcenie oraz jego organizację w MOW. Pozytywnie oceniono resocjalizację oraz wydatkowanie środków. Stwierdzone nieprawidłowości to: - nierzetelne przekazywanie danych do SIO; - zatrudnianie nauczyciela bez wymaganych kwalifikacji z zakresu resocjalizacji; - przypadki niezapewnienia wymaganej liczby opiekunów w okresie wakacji; - stosowanie programu nauczania spoza szkolnego zestawu programów; - przekraczanie dopuszczalnej liczby uczniów w klasie oraz liczby wychowanków w grupie; - niespełnienie przez statut MOW wymagań określonych przez rozporządzenie Ministra Edukacji.
5.	MOW w Krupskim Młynie Weronika Skawiańczyk	ocena pozytywna	Pozytywnie oceniono kształcenie oraz jego organizację w MOW. Pozytywnie oceniono resocjalizację oraz wydatkowanie środków.
6.	MOW w Radzionkowie Tomasz Stuła	ocena pozytywna pomimo stwierdzonych uchybień	Pozytywnie oceniono kształcenie oraz jego organizację w MOW. Pozytywnie oceniono resocjalizację oraz wydatkowanie środków. Stwierdzone uchybienia to: - brak zatwierdzenia przez Radę Pedagogiczną szkolnych programów nauczania i szkolnych zestawów podręczników; - nieterminowe przekazanie (120 dni po terminie) sprawozdania ze sposobu wykorzystania środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli.
7.	MOW w Krakowie Renata Stańczyk	ocena pozytywna	Pozytywnie oceniono kształcenie oraz jego organizację w MOW. Pozytywnie oceniono resocjalizację oraz wydatkowanie środków.
8.	MOW w Wielkich Drogach Antoni Trojan	ocena pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Pozytywnie oceniono kształcenie oraz jego organizację w MOW. Pozytywnie oceniono resocjalizację oraz wydatkowanie środków. Stwierdzone nieprawidłowości to: - podawanie do SIO danych liczbowych niezgodnych ze stanem ewidencyjnym; - niespełnienie przez statut MOW oraz statuty szkół wymagań określonych przez rozporządzenia Ministra Edukacji; - blokowanie wolnych miejsc w MOW; - przewlekłe prowadzenie windykacji z tytułu opłat za wyżywienie.
9.	MOW nr 3 w Łodzi Hanna Radziszewska	ocena pozytywna pomimo stwierdzonych uchybień	Pozytywnie oceniono kształcenie oraz jego organizację w MOW. Pozytywnie oceniono resocjalizację oraz wydatkowanie środków. Stwierdzone uchybienia to: - brak planu doskonalenia zawodowego nauczycieli; - nieprzeprowadzenie kontroli obiektów szkolnych pod kątem bezpieczeństwa i higieny.

10.	MOW w Łękawie Maria Muszalak	ocena pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Pozytywnie oceniono kształcenie oraz jego organizację w MOW. Pozytywnie oceniono resocjalizację. Negatywnie oceniono wydatkowanie środków bez zastosowania PZP na zakup mebli dla MOW w ramach dotacji celowej z budżetu państwa za kwotę 111,3 tys. zł.
11.	MOW w Nysie Jacek Jachim	ocena pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Pozytywnie oceniono kształcenie oraz jego organizację w MOW. Pozytywnie oceniono resocjalizację oraz wydatkowanie środków. Stwierdzone nieprawidłowości to: - nierzetelne prowadzenie baz danych SIO skutkujące naliczeniem subwencji oświatowej w niższej o 97,6 tys. zł wysokości; - blokowanie wolnych miejsc; - brak wyposażenia sal do nauki zawodu w pomoce dydaktyczne i środki techniczne; - brak podręczników do nauki w szkole; - niezapewnienie wymaganej liczby opiekunów w okresie wakacji, - przewlekłe prowadzenie windykacji z tytułu opłat za wyżywienie; - brak wieloletniego planu doskonalenia zawodowego nauczycieli; - nieprzeprowadzenie kontroli obiektów szkolnych pod kątem bezpieczeństwa i higieny.
12.	MOW we Wrocławiu Jan Hołubowicz	ocena pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Pozytywnie oceniono kształcenie oraz jego organizację w MOW. Pozytywnie oceniono resocjalizację oraz wydatkowanie środków. Stwierdzone nieprawidłowości to: - nierzetelne prowadzenie baz danych SIO; - nierzetelne prowadzenie dokumentacji przetargowej.
13.	MOW w Polanowie Andrzej Walesiak	ocena pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Pozytywnie oceniono kształcenie oraz jego organizację w MOW. Pozytywnie oceniono resocjalizację. Stwierdzone nieprawidłowości to: - nierzetelne prowadzenie baz danych SIO; - blokowanie wolnych miejsc; - braki w zakresie podręczników; - niezapewnienie wymaganej liczby opiekunów w okresie przerw w nauce szkolnej (wakacje, ferie, święta).
14.	MOW w Renicach Mariusz Zalewski, od 1 września 2009 r. Zenon Wójciak	ocena pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	Pozytywnie oceniono kształcenie oraz jego organizację w MOW. Pozytywnie oceniono resocjalizację. Stwierdzone nieprawidłowości to: - nierzetelne prowadzenie baz danych SIO skutkujące naliczeniem subwencji oświatowej w wyższej o 1.404,6 tys. zł wysokości; - braki w zakresie podręczników do nauki w szkole; - zatrudnianie nauczycieli (2) bez wymaganych kwalifikacji z zakresu resocjalizacji; - brak planu doskonalenia nauczycieli; - brak instrukcji kancelaryjnej określającej zasady obiegu dokumentów; - nieprawidłowe dokumentowanie zajęć.

Załącznik nr 2

Wyniki badania ankietowego przeprowadzonego przez NIK wśród byłych wychowanków MOW

1. Na pytanie: *Czy czułaś/eś się w ośrodku bezpiecznie?*

34,5 % odpowiadało zdecydowanie tak; 42%, raczej tak 13,5 %, raczej nie; 10 %, zdecydowanie nie.

2. Na pytanie: *Czy kiedykolwiek uciekałaś/eś z ośrodka?*

60 % odpowiedziało tak; 40 % nie.

3. Na pytanie: *Jaka była przyczyna Twojej ucieczki ?*

Wychowankowie najczęściej podawali: tęsknotę za domem; spotkanie z dziewczyną lub chłopakiem; nieotrzymanie przepustki, brak aklimatyzacji w MOW, szykanowanie przez innych wychowanków.

4. Na pytanie: *W jakich zajęciach prowadzonych w ośrodku najchętniej uczestniczyłaś/aś?*

Wychowankowie najczęściej wymieniali zajęcia sportowe, plastyczne, informatyczne, muzyczne i zajęcia na siłowni.

5. Na pytanie: *Jak oceniasz wyposażenie szkoły w pomoce naukowe?*

16,5% wychowanków oceniło jako bardzo dobre; 45,5% jako dobre, 29% jako dostateczne, 9% jako niedostateczne.

6. Na pytanie: *Jak oceniasz przekazane w szkole wiedzę i umiejętności?*

17% ankietowanych oceniło jak bardzo dobre; 63 % jako dobre; 14% jako dostateczne, 6% jako niedostateczne.

7. Na pytanie: *Czy zawód wyuczony w szkole pomógł Ci znalezieniu pracy?*

55% odpowiedziało, że tak, a 45% że nie.

8. Na pytanie: *Do której z osób pracujących w MOW zwróciłbyś się ze swoimi problemami?*

Wychowankowie najczęściej wymieniali psychologa i pedagoga szkolnego oraz wychowawcę grupy.

9. Na pytanie: *Czy rozmawiałaś/eś z wychowawcami o swoich problemach?*

26% odpowiedziało że często; 39%, że czasami; 17,5% że rzadko; 17,5%, że nigdy.

10. Na pytanie: *Czy wychowawcy pomagali Ci w nadrobieniu zaległości szkolnych?*

39 % odpowiedziało że często; 25 %, że czasami; 18 % że rzadko; 18 %, że nigdy.

11. Na pytanie: *Jakie zmiany w swoim zachowaniu zauważyłaś/eś w czasie pobytu w MOW?*

Wychowankowie spośród pozytywnych zmian najczęściej wymieniali, że: poważniej myślą o swojej przyszłości, nauczyli się wielu przydatnych w życiu rzeczy, zerwali z poprzednim towarzystwem, oraz poprawiły się kontakty z rodziną. Do najczęściej wskazywanych negatywnych zmian zachowań należało: jestem bardziej nerwowa/y, wybuchowa/y, częściej używam wulgarnego słownictwa, nauczyłam/em się złych rzeczy.

12. Na pytanie: *Czy pobyt w ośrodku przygotował Cię do życia po opuszczeniu ośrodka?*

59 % odpowiedziało że tak, 41 % że nie.

Załącznik nr 3

Efekty kształcenia - wyniki (punkty) egzaminów gimnazjalnych uzyskiwane przez uczniów MOW oraz wyniki (punkty) z tych egzaminów w poszczególnych województwach

Rok szkolny	Średnia liczba uzyskanych pkt w MOW w części humanistycznej*	Średnia w województwie w części humanistycznej*	Średnia liczba pkt uzyskanych w MOW w części matematyczno-przyrodniczej**	Średnia w województwie w części matematyczno-przyrodniczej**
MOW we Włocławku / województwo kujawsko-pomorskie				
2007/08	20,00	29,59	17,53	26,08
2008/09	18,00	31,01	13,27	25,16
2009/10	13,60	29,23	11,40	23,28
MOW w Samostrzelu / województwo kujawsko-pomorskie				
2007/08	17,20	29,59	15,40	26,08
2008/09	23,08	31,01	9,92	25,16
2009/10	21,00	29,23	14,67	23,28
MOW w Debrznie/ województwo pomorskie				
2007/08	18,24	29,32	17,21	26,76
2008/09	18,32	30,68	15,82	25,58
2009/10	17,74	29,14	17,37	23,72
MOW w Malborku/ województwo pomorskie				
2007/08	24,45	29,32	31,00	26,76
2008/09	31,00	30,68	26,73	25,58
2009/10	24,54	29,14	14,33	23,72
MOW w Krupskim Młynie/ województwo śląskie				
2007/08	12,55	31,14	8,63	26,96
2008/09	21,60	31,98	15,30	25,84
2009/10	18,57	30,88	12,57	23,65

Rok szkolny	Średnia liczba uzyskanych pkt w MOW w części humanistycznej*	Średnia w województwie w części humanistycznej*	Średnia liczba pkt uzyskanych w MOW w części matematyczno- przyrodniczej**	Średnia w województwie w części matematyczno- przyrodniczej**
MOW w Radzionkowie/ województwo śląskie				
2007/08	19,7	31,14	14,5	26,96
2008/09	21,5	31,98	12,9	25,84
2009/10	21,6	30,88	12,1	23,65
MOW w Wielkich Drogach/ województwo małopolskie				
2007/08	17,23	32,17	14,53	28,20
2008/09	17,56	32,60	12,68	27,20
2009/10	23,26	31,68	15,73	25,08
MOW w Krakowie/ województwo małopolskie				
2007/08	16,50	32,17	16,40	28,20
2008/09	23,40	32,60	19,80	27,20
2009/10	20,90	31,68	14,50	25,08
MOW w Łękawie/ województwo łódzkie				
2007/08	16,4	30,50	13,7	27,51
2008/09	21,6	31,42	13,8	26,40
2009/10	24,3	29,69	12,1	24,01
MOW nr 3 w Łodzi/ województwo łódzkie				
2007/08	15,9	30,50	18,2	27,51
2008/09	20,7	31,42	15,0	26,40
2009/10	19,5	29,69	12,9	24,01
MOW we Wrocławiu/ województwo dolnośląskie				
2007/08	21,3	30,4	16,2	26,4
2008/09	25,8	31,1	15,4	25,2
2009/10	18,9	30,3	11,7	23,4
MOW w Nysie/ województwo opolskie				
2007/08	Brak egzaminu	-----	-----	-----

Rok szkolny	Średnia liczba uzyskanych pkt w MOW w części humanistycznej*	Średnia w województwie w części humanistycznej*	Średnia liczba pkt uzyskanych w MOW w części matematyczno- przyrodniczej**	Średnia w województwie w części matematyczno- przyrodniczej**
2008/09	18,00	31,2	15,00	25,4
2009/10	Brak egzaminu	-----	-----	-----
MOW w Renicach/ województwo zachodniopomorskie				
2007/08	17,93	21,16	15,39	20,00
2008/09	17,25	21,25	14,25	15,95
2009/10	19,71	20,36	14,86	13,45
MOW w Polanowie/ województwo zachodniopomorskie				
2007/08	19,13	21,16	17,38	20,00
2008/09	18,70	21,25	13,82	15,95
2009/10	19,09	20,36	12,91	13,45
* do zdobycia 50 pkt				
** do zdobycia 50 pkt				

Załącznik nr 4

Notatka z panelu ekspertów z dnia 29 marca 2011 r.

Panel ekspertów zorganizowano w siedzibie Ośrodka Rozwoju Edukacji w Warszawie (ORE) po zakończeniu czynności kontrolnych w jednostkach w ramach kontroli *Działalności młodzieżowych ośrodków wychowawczych (MOW) w zakresie kształcenia i resocjalizacji* (P/10/159).

W panelu uczestniczyli:

- 1) Andrzej Laskowski, Kierownik Pracowni Resocjalizacji i Socjoterapii ORE,
- 2) Teresa Kaniowska, konsultant, Pracownia Resocjalizacji i Socjoterapii ORE,
- 3) Zbigniew Karwowski, Dyrektor MOW Wola Rowska,
- 4) Adam Wilczyński, Dyrektor MOW Malbork,
- 5) Sławomir Moczydłowski, Dyrektor MOW Goniądz,
- 6) Andrzej Gęsiarz, Dyrektor MOW Herby,
- 7) Iwona Zyman – Dyrektor Delegatury w Opolu,
- 8) Janusz Madej – Doradca prawny, Delegatura w Opolu,
- 9) Damian Mielcarek – Specjalista kontroli państwowej, koordynator kontroli.

Celem panelu ekspertów było przedyskutowanie głównych ustaleń kontrolnych oraz sformułowanie opinii, wniosków i uwag o charakterze systemowym mogących stanowić materiał pomocniczy do opracowywanej informacji o wynikach kontroli.

Iwona Zyman, Dyrektor Delegatury NIK w Opolu, otwierając panel powitała zebranych i zaprezentowała jego podstawowe założenia i cele. Następnie, Damian Mielcarek, koordynator kontroli dokonał wprowadzenia merytorycznego dotyczącego kontroli oraz przedstawił jej główne wyniki. Janusz Madej, doradca prawny Delegatury NIK w Opolu, wprowadził do dyskusji podając jej główne założenia. Dotyczyły one systemu kierowania do MOW, standaryzacji placówek MOW, oceny efektów ich działalności oraz kwestii związanych z nowelizacją przepisów prawnych.

W trakcie dyskusji uczestnicy panelu sformułowali następujące opinie, uwagi i wnioski:

W odniesieniu do systemu kierowania wychowanków do MOW, eksperci wskazali na przeprowadzone badania w tym zakresie w 57 MOW w roku szkolnym 2009/10, z których wynikało, że:

- **w MOW wysoki wskaźnik stanowili nieletni** wymagający leczenia psychiatrycznego z powodu uzależnień (głównie alkohol, narkotyki) lub występowania choroby psychicznej. Wynosił on dla zbadanych MOW 13,3 %. Badanie dotyczyło tylko tych nieletnich, u których zostało stwierdzone występowanie choroby psychicznej lub uzależnienie (od alkoholu, narkotyków) wymagające leczenia w warunkach szpitalnych. W ocenie dyrektorów ośrodków stosowanie wobec tych nieletnich środka wychowawczego zamiast środka leczniczego powoduje blokowanie miejsc w ośrodkach przez nieletnich, którzy przebywają długotrwale w oddziałach psychiatrycznych. Nie bez znaczenia jest też podwójne finansowanie pobytu nieletnich (w ośrodku z części oświatowej subwencji ogólnej, w szpitalu z NFZ). Wobec nieletnich przebywających od 4-6 miesięcy lub dłużej w oddziałach psychiatrycznych nie jest też stosowany środek wychowawczy, kadra placówek

ma trudności z wykazaniem efektów stosowanych oddziaływań resocjalizacyjnych i terapeutycznych,

- **analiza zasadności umieszczania nieletnich** w MOW wykazała także, że najwyższy wskaźnik stanowili nieletni, którzy popełnili czyny zabronione - 64,12 %. W połączeniu z nieletnimi, wobec których okresowo zawieszono stosowanie środka poprawczego, wskaźnik ten wzrastał do 68,37 %. Stan ten powodował istotne utrudnienia w uzyskaniu satysfakcjonującego poziomu zauważalnych, skutecznych efektów wychowania, resocjalizacji i terapii w tych placówkach. Opisywana grupa wychowanków dosyć często dezorganizuje pracę, organizuje tzw. „drugie życie” w ośrodku, nie rezygnuje z form zachowań, które stały się przyczyną stosowania wobec nich środka wychowawczego. W niektórych zbadanych MOW wskaźnik dotyczący nieletnich, którzy popełnili czyny zabronione był znacznie wyższy od wartości średniej wyliczonej dla wszystkich ośrodków i wynosił 100%. Na podstawie powyższego powstaje pytanie, czy wymienione ośrodki nie powinny się znaleźć w grupie prowadzonych przez Ministra Sprawiedliwości zakładów poprawczych,
- **dyrektorzy MOW zwrócili uwagę na wiele trudności i nieprawidłowości** natury prawnej w odniesieniu do nieletnich, którzy są przenoszeni z placówek opiekuńczo-wychowawczych. Średni wskaźnik takich przypadków wyliczony na podstawie danych ze wszystkich ośrodków MOW i MOS wynosił 40,22 %- w MOW 26,14 %. Największą liczbę stanowili wychowankowie placówek socjalizacyjnych (domów dziecka), byli też wychowankowie placówek interwencyjnych i przypadki nieletnich wychowywanych w warunkach placówki typu rodzinnego albo tzw. „dzieci niczyje”, np. ofiary rozwiązanego przez sąd przysposobienia. W ostatnim czasie warunki dotyczące opieki i wychowania dzieci częściowo lub całkowicie pozbawionych opieki rodzicielskiej, umieszczanych w MOW zostały uszczegółowione w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 grudnia 2010 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii (MOS) - §6 ust.2,
- **w opinii ekspertów** należałoby wyraźnie określić np. w ramowym statucie, z jakimi przejawami niedostosowania społecznego kieruje się nieletnich do MOW-u, a z jakimi do MOS-u. Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być planowane usunięcie z ustawy *o postępowaniu w sprawach nieletnich* młodzieżowych ośrodków socjoterapii, jako miejsca wykonania stosowanego przez sąd środka wychowawczego oraz powołanie w resorcie sprawiedliwości większej liczby zakładów poprawczych. Aktualnie nie ma rzeczywistego rozgraniczenia tych trzech placówek. Kieruje się tam, gdzie jest wolne miejsce, a nie z uwagi na przejawy niedostosowania społecznego nieletnich. Wskazywano także na konieczność wydania broszury informacyjnej o działaniach i zasadach pracy MOW dla Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie, Sądów Rodzinnych, wydziałów edukacji. W systemie kierowania, przy doborze odpowiedniego ośrodka należałoby uwzględnić przejawy i stopień niedostosowania społecznego nieletnich, co implikuje potrzebę sprofilowania młodzieżowych ośrodków wychowawczych.

Eksperci w odniesieniu do pozostałych zagadnień poruszanych w trakcie panelu, zwrócili uwagę na:

- **brak koordynacji działań organów prowadzących i nadzorujących ośrodki**
Zwrócono uwagę na fakt, iż MOW podlegają starostom lub marszałkom, nadzór

pedagogiczny sprawują kuratorzy oświaty, postanowienia o umieszczeniu wydają Sądy Rodzinne, natomiast kieruje do MOW centralny ośrodek (ORE) umiejscowiony w resorcie Edukacji. Readaptacją wychowanków opuszczających placówki zajmują się Powiatowe Centra Pomocy Rodziny (PCPR), a regulacje prawne w zakresie usamodzielnienia określa Minister Pracy i Polityki Społecznej. To pokazuje złożoność strukturalną, organizacyjną i resortową systemu resocjalizacji nieletnich. Koniecznością jest poprawa współpracy instytucji działających w procesie resocjalizacji nieletnich od skierowania po readaptację,

- **brak standardów pracy placówek resocjalizacyjnych** (analizy i ewaluacji bieżącej jakości pracy). Zbyt mało uwagi poświęca się usamodzielnieniu, efektywności resocjalizacji i kształtowaniu kompetencji społecznych. Zwrócono uwagę na konieczność podjęcia działań mających na celu podniesienie efektów kształcenia i resocjalizacji. Należałoby wprowadzić obligatoryjne badanie losów wychowanków opuszczających placówki. Należałoby określić zasady, kompetencje, odpowiedzialność poszczególnych instytucji. Intensyfikować działania na rzecz współpracy MOW z Sądami, między innymi w zakresie re kwalifikacji, zwalniania wychowanków i ich doprowadzania do placówek,
- **w zakresie nadzoru pedagogicznego** wskazanym byłoby przekazanie większych kompetencji do ORE – w odniesieniu do: możliwości kontroli, powoływania nowych placówek, analizy potrzeb danego obszaru, skali zjawiska niedostosowania społecznego wśród nieletnich, wprowadzenie kompetencji do monitoringu pracy poszczególnych ośrodków,
- **rozważenie przeniesienia podległości wszystkich MOW-ów urzędowi marszałkowskim**, co pozwoli na bardziej merytoryczne przedstawianie potrzeb i spraw związanych z bieżącym funkcjonowaniem placówek i tworzenie regionalnych strategii organizacji resocjalizacji nieletnich,
- **konieczność określenia standardów pobytu i standardów resocjalizacji wychowanków w MOW**. Poprawi to jakość pracy placówek. Konieczność dookreślenia - jakie zadania musi realizować placówka, w jakim wymiarze, przez kogo, w jakich warunkach ma przebywać młodzież, ile osób jest maksymalnie na poszczególnych zajęciach, dla ilu maksymalnie wychowanków może być zorganizowana placówka. Kontynuować starania o polepszenie standardów, szczególnie związanych z pobytem wychowanków (zaopatrzenie w odzież, kieszonkowe wychowanków, optymalizowanie/ modernizowanie warunków pobytu). Wydaje się istotne również określenie warunków koniecznych do spełnienia przy otwieraniu placówek nowych (w tym także powstających po likwidacji szkół) i bieżący monitoring, zwłaszcza w pierwszym roku działania, lub wydawanie akredytacji (rola ORE),
- **określenie procedur badania jakości pracy MOW**. Należałoby w szczególności określić procedury dotyczące diagnozowania poziomu edukacyjnego oraz spraw wychowawczych. Doprowadzić do standaryzacji stosowanych narzędzi (chodzi o narzędzia dostosowane do specyficznych potrzeb MOW). Umożliwi to analizę porównawczą osiągnięć edukacyjnych uczniów szkół funkcjonujących w ośrodkach i badanie jakości nauczania (edukacyjna wartość dodana),
- **zwiększenie poziomu finansowania MOW ze środków subwencji oświatowej**, przez organy prowadzące. Spowodowałoby to rozwiązanie problemów MOW m.in. z wyposażeniem wychowanków w podręczniki, środki dydaktyczne i urządzenia

techniczne zgodnie z potrzebami. W obecnej chwili w MOW odczuwalny jest niedostateczny poziom finansowania ze środków oświatowej subwencji ogólnej, co powoduje konieczność sięgania po inne środki (np. z dotacji celowych budżetu państwa),

- **w trakcie panelu zaprezentowano** także wyniki badań statystycznych przeprowadzonych przez ORE w MOW i MOS oraz wyniki prac zespołu ekspertów w 2010 r. i ich rekomendacje dotyczące podniesienia jakości funkcjonowania młodzieżowych ośrodków wychowawczych.

Załącznik nr 5

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 marca 2005 r. 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. (Dz. U. Nr 52, poz. 467 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie ramowych statutów placówek publicznych (Dz. U. Nr 52, poz. 466).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii (Dz. U. Nr 178, poz. 1833 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 15, poz. 142 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 24 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków i trybu dopuszczania do użytku szkolnego programów nauczania, programów wychowania przedszkolnego i podręczników oraz zalecania środków dydaktycznych (Dz. U. Nr 69, poz. 635 ze zm.) - uchylone z dniem 8.06.2009 r.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. Nr 51, poz. 458 ze zm.) - uchylone z dniem 30.01.2009 r.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17).

Rozporządzenie 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 niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. Nr 155, poz. 1288 ze zm.) - uchylone z dniem 1.09.2009 r.

Rozporządzenie 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 nauczycieli (Dz. U. Nr 50, poz. 400).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych 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).

Załącznik nr 6

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Edukacji Narodowej
6. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
7. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu RP
8. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP
9. Komisja Nauki, Edukacji i Sportu Senatu RP
10. Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP
11. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
12. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
13. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
14. Centralne Biuro Antykorupcyjne
15. Rzecznik Praw Dziecka.