



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Zająk**

Warszawa, dnia 2 lutego 2011 r.

**Pan
Marek Sawicki
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi**

KSR-4101-05-01/2010
P/10/112

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, przeprowadziła kontrolę funkcjonowania szkół rolniczych prowadzonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zwanego dalej „Ministrem RiRW” lub „Ministrem”. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.¹

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zadań w zakresie prowadzenia i nadzorowania szkół rolniczych przejętych od jednostek samorządu terytorialnego.

W okresie od 1 stycznia 2007 r. do 1 stycznia 2009 r. Minister RiRW przejął w drodze porozumienia od jednostek samorządu terytorialnego² 45 zespołów szkół rolniczych (zwanymi dalej „zespołami szkół” lub „zespołami”) i jedną bursę. W roku szkolnym 2009/2010³ w 45 zespołach funkcjonowały 94 szkoły dla młodzieży, do których uczęszczało 11.345 uczniów oraz 56 szkół dla dorosłych - kształcących 2.278 uczniów. Szkoły te zatrudniały nauczycieli na 1.470,3 etatu, z tego 583,4 etatu zajmowali nauczyciele przedmiotów zawodowych,

¹ W przypadkach uzasadnionych potrzebą zbadania całości zagadnienia, kontrola dotyczyła okresu od 1 stycznia 2007 r.

² Na podstawie art. 5 ust. 5e ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

³ Na podstawie systemu informacji oświatowej, stan na dzień 30 września 2009 r.

a 886,9 etatu nauczyciele przedmiotów ogólnokształcących. Kadre nauczycielską stanowili głównie nauczyciele mianowani i dyplomowani (71,3%).

Wartość bilansowa majątku rzeczowego przejętych zespołów szkół i bursy⁴ wyniosła 89.072 tys. zł, a łączna powierzchnia nieruchomości gruntowych pozostających w dyspozycji zespołów szkół - 1.894 ha.

Z dniem 1 września 2007 r. Minister RiRW utworzył⁵ Krajowe Centrum Edukacji Rolniczej w Brwinowie, zwane dalej KCER, którego celem jest doskonalenie nauczycieli przedmiotów zawodowych nauczających we wszystkich szkołach rolniczych w Polsce.

Środki finansowe na działalność szkół rolniczych, bursy i KCER – dysponentów III stopnia, ujmowane były w ustawach budżetowych na lata 2007-2010, w części 32 - Rolnictwo, której dysponentem był Minister RiRW⁶. W latach 2007-2010 (I półrocze) Minister RiRW⁷ przekazał ww. jednostkom łącznie 366.902,2 tys. zł, w tym: 36.001,8 tys. zł przekazano w 2007 r., 121.020,3 tys. zł w 2008 r., 131.103,1 tys. zł w 2009 r. oraz 78.777,0 tys. zł w I półroczu 2010 r. Na ten cel wydatковано łącznie 360.267,4 tys. zł, w tym: w 2007 r. - 36.001,8 tys. zł, w 2008 r. - 121.020,3 tys. zł, w 2009 r. - 131.103,1 tys. zł oraz 72.142,2 tys. zł w I półroczu 2010 r.

Ponadto, w 2007 r. Minister RiRW przekazał 26.885,7 tys. zł na wsparcie 300 szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego⁸.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do:

1. Realizacji przez Ministra RiRW zadań wynikających z postanowień ustawy *o systemie oświaty* dotyczących: przejmowania zespołów szkół rolniczych od jednostek samorządu terytorialnego, tworzenia nowych szkół i placówki doskonalenia nauczycieli przedmiotów zawodowych, proponowania Ministrowi Edukacji Narodowej ujęcia w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego nowych zawodów, uzgadniania z nim podstaw programowych kształcenia w poszczególnych zawodach oraz ramowych planów nauczania, a także wydawania opinii w sprawie likwidacji szkół, zawodów i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2007 r. przejął 10 zespołów szkół rolniczych i jedną bursę, w 2008 r. - 28 zespołów oraz w 2009 r. - 7 zespołów. W 2007 r. utworzył placówkę doskonalenia nauczycieli przedmiotów zawodowych, nauczających w szkołach rolniczych (KCER). W przejętych zespołach, Minister utworzył 19 nowych szkół, w celu uzupełnienia oferty edukacyjnej w regionie oraz realizacji zapotrzebowania lokalnego rynku pracy na ich absolwentów. Przy zakładaniu nowych szkół uwzględniano opinie powiatowych

⁴ Według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r.

⁵ Zarządzenie Nr 26 z dnia 31 sierpnia 2007 roku w sprawie utworzenia Krajowego Centrum Edukacji Rolniczej w Brwinowie (niepublikowane, ze zm.) wydane na podstawie art. 5 ust. 3d pkt 2 ustawy *o systemie oświaty*.

⁶ Zgodnie z § 1 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz. U. Nr 216, poz. 1599).

⁷ Na podstawie § 7 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.) - uchylenie z dniem 1 stycznia 2010 r.

⁸ Zgodnie z art. 24 ust. 2a ustawy *o systemie oświaty*.

rad zatrudnienia⁹. Tworzenie nowych szkół było zgodne z art. 5 ust. 3d pkt 1 oraz art. 58 ust. 1 ustawy *o systemie oświaty*. W 2009 r. Minister RiRW wydał 45 zarządzeń mających na celu uporządkowanie dotychczasowej struktury organizacyjnej zespołów szkół, z zachowaniem dotychczasowych kierunków kształcenia. Zarządzenia te wprowadziły nowe jednolite nazwy w brzmieniu: „Zespół Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego” (ZSCKR).

W 2007 r. na wniosek Ministra RiRW¹⁰ wprowadzono do klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego¹¹ dwa nowe zawody: technik turystyki wiejskiej oraz technik przetwórstwa mleczarskiego. W 2008 r. Minister RiRW wnioskował do Ministra Edukacji Narodowej¹² o wprowadzenie podstaw programowych kształcenia w ww. zawodach, a także o wprowadzenie zmian w obowiązującej podstawie programowej kształcenia w zawodzie technik żywienia i gospodarstwa domowego. Wnioski te zostały zatwierdzone przez Ministra Edukacji Narodowej. Wprowadzenie nowych zawodów oraz zmian w podstawach programowych miało na celu dostosowanie kierunków kształcenia w szkołach rolniczych do zmieniającego się rynku pracy. W latach 2008 i 2009 Minister zaopiniował¹³ także dwa projekty rozporządzeń zmieniających rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych¹⁴.

W okresie objętym kontrolą Minister RiRW wydał¹⁵ również 30 opinii w sprawie likwidacji szkół, zawodów i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

2. Wykonywania przez Ministra RiRW zadań w zakresie nadzoru pedagogicznego na podstawie art. 32a ust. 1a ustawy *o systemie oświaty*.

Minister opracował plany nadzoru pedagogicznego na lata szkolne 2007/2008, 2008/2009, 2009/2010 zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych, kwalifikacji niezbędnych do sprawowania nadzoru pedagogicznego, a także kwalifikacji osób, którym można zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz¹⁶ oraz zgodnie z § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego¹⁷. Plany te miały na celu dokonanie oceny stanu warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół i nauczycieli.

⁹ Wydawanych na podstawie art. 22 ust. 6 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.).

¹⁰ Na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy *o systemie oświaty*.

¹¹ Określonych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (Dz. U. Nr 124, poz. 860 ze zm.).

¹² Na podstawie art. 23 ustawy *o systemie oświaty* w związku z art. 22 ust. 2 pkt 2 lit. d.

¹³ Na podstawie art. 23 ustawy *o systemie oświaty* w związku z art. 22 ust. 2 pkt 1.

¹⁴ Dz. U. Nr 15, poz. 142 ze zm.

¹⁵ Na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy *o systemie oświaty* zmienionego z dniem 22 kwietnia 2009 r. art. 1 pkt 34 ustawy z dnia 19 marca 2009 r. *o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 56, poz. 458 ze zm.).

¹⁶ Dz. U. Nr 235, poz. 1703 - uchylenie z dniem 24 sierpnia 2009 r.

¹⁷ Dz. U. Nr 168, poz. 1324.

Kwalifikacje pedagogiczne pracowników MRiRW realizujących zadania w zakresie nadzoru pedagogicznego były zgodne z wymogami określonymi w § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2006 r.

Działaniami kontrolnymi, przewidzianymi w tych planach (wizytacje, szczegółowe badanie praktycznej nauki zawodu, kontrole), objęto 21 zespołów szkół i jedną bursę. W ich wyniku sformułowano wnioski, uwagi i zalecenia pokontrolne. Plany na lata szkolne 2007/2008 i 2008/2009 zostały zrealizowane.

W ramach nadzoru pedagogicznego Minister udzielał pomocy prowadzonym przez siebie szkołom, placówkom oraz nauczycielom w nich zatrudnionym w wykonywaniu ich zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych¹⁸. Ministerstwo zorganizowało dwie narady szkoleniowe i jedną konferencję dla dyrektorów szkół i placówek, a także przekazywało szkołom informacje, które m.in. dotyczyły: przepisów prawa oświatowego, gospodarowania finansami publicznymi, nadzoru pedagogicznego, doskonalenia nauczycieli oraz metodyki nauczania. MRiRW zakupiło i przekazało tym jednostkom programy informatyczne umożliwiające tworzenie i przesyłanie arkusza organizacji szkoły, a także przygotowanie i przesyłanie planów finansowych.

Realizując obowiązek organu prowadzącego oraz organu sprawującego nadzór pedagogiczny, w latach szkolnych 2007/2008, 2008/2009, 2009/2010, Minister RiRW dokonał oceny¹⁹ pracy 16 dyrektorów zespołów szkół. Oceny te zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 listopada 2000 r. *w sprawie kryteriów i trybu dokonywania oceny pracy nauczyciela, trybu postępowania odwoławczego oraz składu i sposobu powoływania zespołu oceniającego*²⁰.

3. Nadzoru sprawowanego przez Ministra RiRW, w okresie objętym kontrolą, nad działalnością podległych jednostek szkolnictwa rolniczego w zakresie gospodarki finansowej. MRiRW przeprowadziło dziesięć kontroli gospodarki finansowej, z czego 8 w szkołach i 2 w KCER. Ponadto zrealizowano jeden audyt wewnętrzny finansowania szkół rolniczych prowadzonych przez Ministra.

Stwierdzone w trakcie kontroli NIK nieprawidłowości polegały na:

- Niewyodrębnieniu - w okresie 2008-2010 (I półrocze) - w budżecie Ministra RiRW, środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, w prowadzonych przez niego szkołach - w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, do czego zobowiązywał art. 70a ust. 1 ustawy - *Karta Nauczyciela*. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Finansów MRiRW jako powyższe wydatki należy traktować m.in. w całości koszty funkcjonowania Krajowego Centrum Edukacji Rolniczej w Brwinowie, które w okresie objętym kontrolą przekraczały 1% limit, określony w przywołanej ustawie. Zwrócenia uwagi wymaga jednak fakt, że w latach 2008-2010 (I półrocze) celem KCER było doskonalenie

¹⁸ Na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty.

¹⁹ Na podstawie art. 6a ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - *Karta Nauczyciela* (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.).

²⁰ Dz. U. Nr 98, poz. 1066 ze zm.

zawodowe nauczycieli przedmiotów zawodowych, którzy nauczają we wszystkich szkołach rolniczych w Polsce, a nie tylko prowadzonych przez Ministra RiRW. Ministerstwo nie posiadało informacji dotyczących wysokości wydatków KCER związanych wyłącznie z doskonaleniem zawodowym nauczycieli szkół rolniczych, dla których organem prowadzącym jest Minister. Ponadto Minister RiRW nie opracował na lata 2008-2010 rocznych planów dofinansowania form doskonalenia nauczycieli, uwzględniających wnioski dyrektorów prowadzonych przez siebie zespołów szkół. Było to niezgodne z § 6 ust. 2 rozporządzenia 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 środków²¹.

- Niedokonywaniu - wbrew art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej²² - sprawdzenia poprawności danych, przekazywanych przez szkoły rolnicze MRiRW, dotyczących powierzchni nieruchomości gruntowych szkół rolniczych oraz danych finansowych. Powierzchnia gruntów wykazana w sprawozdaniu systemu informacji oświatowej (SIO)²³ (1.719,8 ha) była niższa o 174,2 ha (9,2%) od powierzchni wynikającej z dokumentacji źródłowej. Rozbieżności w danych finansowych dotyczyły m.in. kosztów ogółem prowadzenia szkół rolniczych w 2009 r., wykazywanych w sprawozdaniu SIO (111.299,1 tys. zł), które były niższe o 9.793,1 tys. zł (8,1%) w stosunku do kosztów ujętych w sprawozdawczości budżetowej (121.092,2 tys. zł). Różnice pomiędzy sprawozdawczością SIO a sprawozdawczością budżetową za 2009 r. wystąpiły również w zakresie wydatków na wynagrodzenia i pochodne, wydatków majątkowych oraz remontów.
- Niezweryfikowaniu wniosków o zmianę planu wydatków na wynagrodzenia bezosobowe, zgłoszonych w grudniu 2009 r. przez dyrektorów 5 zespołów szkół²⁴. Ustalono, że na początku grudnia 2009 r. dyrektorzy tych zespołów zwrócili się do Ministra RiRW z dziewięcioma wnioskami o zwiększenie planu wydatków na 2009 r. na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) o łączną kwotę 457,6 tys. zł, podczas gdy do końca października 2009 r. cztery z tych zespołów nie wykazywały w sprawozdawczości budżetowej planowanych wydatków, ich zaangażowania oraz zobowiązań. Plan i zaangażowanie wydatków jednego zespołu wynosiły odpowiednio: 3 tys. zł i 2 tys. zł. Według wyjaśnień dyrektorów zespołów²⁵, środki te zamierzano wykorzystać na wynagrodzenia osobowe (§ 4010), gdyż pomimo wielokrotnych wystąpień do Ministra RiRW, w sprawie zwiększenia środków na wynagrodzenia osobowe, ich wysokość była niewystarczająca.

²¹ Dz. U. Nr 46, poz. 430.

²² Dz. U. Nr 49, poz. 463 ze zm.

²³ Według sprawozdań sporządzanych na dzień 31 marca 2010 r.

²⁴ W Bobowicku, Mieszkowicach, Potoczku, Sokołowie Podlaskim, Starym Lubiejewie.

²⁵ Otrzymanych w trybie artykułu 29 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

Niewypłacenie wynagrodzeń z tytułu umów o pracę skutkowałoby pozwami do sądu i dodatkowymi kosztami, np. z tytułu odsetek. Przyznane decyzją Ministra RiRW środki na wynagrodzenia bezosobowe zostały faktycznie wykorzystane przez szkoły na wynagrodzenia osobowe. Wskutek tego, w 2009 r. przekoczono plan wydatków na wynagrodzenia w tych zespołach o 689,9 tys. zł, natomiast wykonanie planu wydatków na wynagrodzenia bezosobowe wyniosło 0,4% planu po zmianach. Według art. 153 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*²⁶, obowiązkiem Ministra RiRW, jako dysponenta części budżetowych, jest sprawowanie nadzoru i kontroli nad zgodnością wydatków z planowanym przeznaczeniem i prawidłowością wykorzystania środków finansowych w podległych jednostkach organizacyjnych.

- Nieopublikowaniu, do czasu zakończenia kontroli, w dzienniku urzędowym zarządzenia Nr 26 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 sierpnia 2007 roku w sprawie *Krajowego Centrum Edukacji Rolniczej w Brwinowie* oraz zarządzenia Nr 36 z dnia 19 listopada 2007 r. *zamieniającego zarządzenie w sprawie utworzenia Krajowego Centrum Edukacji Narodowej w Brwinowie*²⁷. Było to niezgodne z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych*²⁸, według którego ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

Ponadto zwrócenia uwagi wymaga, że:

- W latach 2008-2009 ZSCKR w Boninie, Bystrej i Nakle - z powodu braku wystarczających środków - nie otrzymały kwot na dokończenie realizacji inwestycji rozpoczętych przed dniem ich przejęcia przez Ministra RiRW, pomimo wniosków złożonych w tej sprawie. Niedokończone inwestycje to budowy: boiska szkolnego (rozpoczęta w 1985 r.), budynku szkolnego z aulą (rozpoczęta w 1988 r.) i silosu zbożowego (przejęta w 2004 r. po zlikwidowanym gospodarstwie pomocniczym).
- Minister RiRW nie dokonał w roku szkolnym 2009/2010 ewaluacji zewnętrznej problemowej, zaplanowanej w dwóch zespołach szkół. Powodem był brak szkoleń dla pracowników organu nadzoru pedagogicznego oraz dyrektorów szkół i placówek, za organizację których odpowiedzialne było Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Wyodrębnienie środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zgodnie z art. 70a ustawy - *Karta Nauczyciela* oraz opracowywanie rocznego planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli.

²⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. - art. 153 utracił moc z dniem 1 stycznia 2010 r. i został zastąpiony przez art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

²⁷ Zostało opublikowane zarządzenie Nr 2 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. *zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia Krajowego Centrum Edukacji Rolniczej w Brwinowie* (Dz. Urz. MRiRW Nr 5, poz. 5).

²⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95.

2. Dokonywanie weryfikacji danych przekazywanych przez szkoły rolnicze w systemie informacji oświatowej.
3. Weryfikowanie wniosków dyrektorów zespołów szkół o zmianę planu wydatków pod kątem planowanego przeznaczenia środków finansowych.
4. Opublikowanie zarządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie utworzenia Krajowego Centrum Edukacji Rolniczej w Brwinowie.
5. Podjęcie decyzji w sprawie inwestycji w ZSCKR w Boninie, Bystrej i Nakle.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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