



KNO-4101-03-00/2013
Nr ewid. 143/2014/P/13/068/KNO

Informacja o wynikach kontroli

PRZECIWDZIAŁANIE ZJAWISKOM PATOLOGII WŚRÓD DZIECI I MŁODZIEŻY SZKOLNEJ

MISJA

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

WIZJA

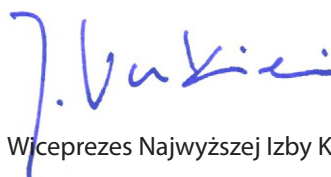
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Nauki,
Oświaty i Dziedzictwa Narodowego:
Piotr Prokopczyk



Akceptuję:

Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 09.07.2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
1.1. Tytuł kontroli.....	7
1.2. Cel i zakres kontroli	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Uwagi i wnioski.....	9
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
3.1. Skala zjawisk patologicznych	12
3.2. Przeciwdziałanie przez szkoły zjawiskom patologii wśród uczniów	14
3.3. Przeciwdziałanie przez gminy zjawiskom patologicznym wśród dzieci i młodzieży szkolnej.....	21
3.4. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK	25
4. INFORMACJE DODATKOWE	27
4.1. Przygotowanie kontroli	27
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	28
5. ZAŁĄCZNIKI	30

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

benzydamina	popularny lek przeciwzapalny. Wykazuje działanie przeciwbólowe, miejscowo znieczulające, przeciwbakteryjne i przeciwgrzybicze. Stosowany przez dzieci i młodzież jako środek psychoaktywny
cyberprzemoc	polega głównie na stosowaniu przemocy – prześladowaniu, wyśmiewaniu, zastraszaniu, nękanii innych osób z wykorzystaniem internetu i innych narzędzi elektronicznych. Dziecko jest prześladowane złośliwymi czy obraźliwymi SMS-ami, czy dręczone przez komunikatory sieciowe (tzw. outing i happy slapping)
dopalacze	potoczna nazwa różnego rodzaju produktów, które zawierają substancje psychoaktywne, lecz nie są umieszczone w wykazie środków odurzających i substancji psychotropowych. Ich wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu na terytorium RP jest zakazane. Obowiązujące przepisy prawa zawierają definicję środków zastępczych, która obejmuje m.in. dopalacze
dekstrometorfan	popularny lek przeciwkaszlowy stosowany przede wszystkim przez dzieci i młodzież, który stał się środkiem psychoaktywnym, powodującym zarówno ostre zatrucia, jak i uzależnienie
ESPAD	Europejski Program Badań Ankietowych w Szkołach (European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs), realizowany co cztery lata od 1995 r. z inicjatywy Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs (Pompidou Group), działającej przy Radzie Europy
happy slapping	jedna z najczęściej występujących form cyberprzemocy polegająca na prowokowaniu lub atakowaniu innej osoby oraz dokumentowanie zdarzenia za pomocą filmu lub zdjęć. W następnym etapie sprawca rozpowszechnia kompromitujący materiał w Internecie lub rozsyła go innym osobom
JST	jednostka(-i) samorządu terytorialnego
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej
narkotyki	środki odurzające lub substancje psychotropowe albo środki zastępcze, których stałe lub okresowe używanie może doprowadzić do uzależnienia
ORE	Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie
outing	jedna z najczęściej występujących form cyberprzemocy polegająca na upublicznianiu prywatnych materiałów ofiary, w których posiadanie wszedł sprawca (zapisy rozmów, listy, zdjęcia)
profilaktyka selektywna	profilaktyka ukierunkowana na grupy zwiększonego ryzyka, wymagająca dobrego rozpoznania tych grup w społeczności szkolnej; ma na celu zapobieganie, ograniczenie lub zaprzestanie podejmowania przez jednostkę zachowań ryzykownych
profilaktyka uniwersalna	profilaktyka kierowana do wszystkich uczniów w określonym wieku, bez względu na stopień ryzyka wystąpienia zachowań problemowych; ma na celu przeciwdziałanie inicjacji poprzez dostarczenie odpowiedniej informacji oraz wzmacnianie czynników chroniących i redukcję czynników ryzyka

**profilaktyka
wskazująca**

profilaktyka kierowana do uczniów, u których rozpoznano pierwsze objawy zaburzeń lub szczególnie zagrożonych rozwojem problemów wynikających z używania substancji psychoaktywnych

**program
profilaktyczny**

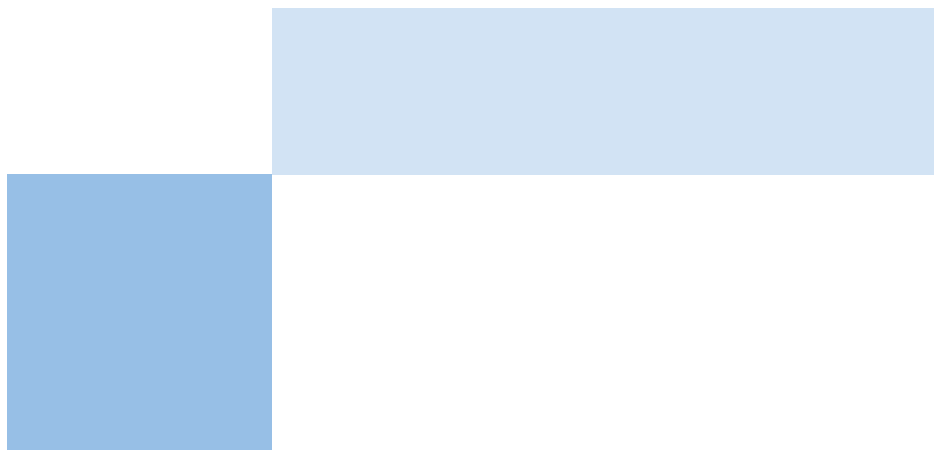
działania psychoedukacyjne podejmowane wg określonego scenariusza, których celem jest zapobieganie zachowaniom ryzykownym odbiorców i szkodom wynikającym z problemów w ich otoczeniu

SIO System Informacji Oświatowej

SPP szkolny program profilaktyki, o którym mowa w załącznikach do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół

**zachowania
ryzykowne**

są to zachowania niosące ryzyko negatywnych konsekwencji, zarówno dla zdrowia fizycznego i psychicznego jednostki, jak i dla jej otoczenia społecznego. Do zachowań ryzykownych zaliczamy m.in.: palenie tytoniu, używanie środków psychoaktywnych (alkoholu, narkotyków, leków), wczesną aktywność seksualną, zachowania agresywne i przestępcze



Patologia społeczna jest zjawiskiem związanym z zachowaniem się jednostek lub grup społecznych, niezgodnym z powszechnie obowiązującymi wartościami kulturowymi¹. Za zachowania patologiczne dzieci i młodzieży uważa się: ucieczki z domu, wagary, agresję i przemoc, picie alkoholu, nikotynizm, zażywanie narkotyków, różnego rodzaju zachowania przestępcze oraz udział w życiu grup działających według odrębnych wzorców i zasad postępowania, nieprzestrzegających zwyczajowo przyjętych w społeczeństwie norm.

Przeprowadzone przez Izbę rozpoznaje wskazuje, że trudności wychowawcze w grupie dzieci i młodzieży występują w dużym nasileniu we wszystkich typach szkół. Szczególnie w gimnazjach wielu uczniów prezentuje nieprawidłowe wzorce zachowań powstałe we wczesnym dzieciństwie i utrwalone na wcześniejszych etapach edukacji. W ostatnich latach pojawiły się nowe zjawiska patologiczne, takie jak: *mobbing i bullying* (rozumiane najczęściej jako tyranizowanie oraz przemoc rówieśnicza z użyciem mediów elektronicznych). Ocenia się, że przemocy w tzw. sieci doświadcza ponad połowa dzieci w Polsce.

Niepowodzeniem zakończyła się realizacja rządowego programu *Bezpieczna i przyjazna szkoła* wdrażanego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w latach 2008–2011. Jego celem miało być uzyskanie poprawy stanu bezpieczeństwa uczniów, ograniczenie występujących zjawisk patologicznych, w tym szczególnie agresji i przemocy rówieśniczej².

¹ Definicja NIK przyjęta na potrzeby niniejszej kontroli.

² Opracowania wskazują, że jeżeli chodzi o skalę przemocy, to nie nastąpiły w tej kwestii istotne zmiany, a inne np. statystyki Policji, wskazują na wyraźny wzrost przestępczości w szkołach – patrz: dane dotyczące kontroli przeprowadzonej w 2012 r. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w MEN w zakresie efektów realizacji rządowego programu *Bezpieczna i przyjazna szkoła* oraz gospodarowania środkami finansowymi przeznaczonymi na ten cel w latach 2008–2011 – Wystąpienie Pokontrolne Ministra Członka Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Tomasza Arabskiego do Ministra Edukacji Narodowej Krystyny Szumilas nr DKN-583-2(15)12 z dnia 27 listopada 2012 r. (<http://www.bip.kprm.gov.pl>).

1.1 Tytuł kontroli

Kontrola pn. *Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży szkolnej* (P/13/068) została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolą objęto lata szkolne 2011/2012 i 2012/2013, a w organach prowadzących – lata 2011 i 2012 r. z uwzględnieniem (w obydwu przypadkach) okresu do dnia zakończenia kontroli (6 grudnia 2013 r.).

1.2 Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny działalności szkół publicznych różnych typów oraz organów prowadzących te szkoły w zakresie przeciwdziałania zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży.

Ocena dotyczyła w szczególności:

- 1) realizacji przez szkoły zadań w zakresie przeciwdziałania przejawom patologii wśród dzieci i młodzieży,
- 2) realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego (jst) zadań w zakresie przeciwdziałania przejawom patologii wśród dzieci i młodzieży,
- 3) realizacji wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli sformułowanych po kontroli przeprowadzonej w 2007 r. pn. *Przeciwdziałanie zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych* (nr P/07/081).

Kontrolą przeprowadzoną przez Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego – z udziałem ośmiu delegatur NIK³ – objęto: dziewięć jst i 25 publicznych szkół dla dzieci i młodzieży różnych typów⁴, do których uczęszczało ogółem 11 501 uczniów (2 574 do szkół podstawowych, 3 267 do gimnazjów i 5 660 do szkół ponadgimnazjalnych), w tym cztery szkoły i dwie jst poddane kontroli NIK w 2007 r.⁵

Kontrole w szkołach oraz w jst, jako organach prowadzących skontrolowane szkoły, zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. pod względem: legalności, rzetelności i gospodarności.

³ W Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu i Warszawie.

⁴ Wykaz skontrolowanych jednostek, osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę przedstawiono w załączniku nr 5.1. do niniejszej *Informacji*.

⁵ Zespół Szkół Ogólnokształcących i Zawodowych w Mońkach, Zespół Kształcenia Podstawowego i Zawodowego w Kolbudach, Gimnazjum nr 3 w Knurowie, Gimnazjum nr 3 w Giżycku, Urząd Gminy w Kolbudach i Urząd Miasta w Annopolu.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Podejmowane w latach szkolnych 2011/2012–2012/2013 działania profilaktyczne szkół i gmin nie doprowadziły do spadku zachowań patologicznych wśród dzieci i młodzieży.

Najbardziej powszechnym problemem wychowawczym pozostawała nadal agresja słowna (74%) i fizyczna (58%) skierowana wobec rówieśników oraz osób dorosłych (w tym nauczycieli)⁷. Skala tych zjawisk znajdowała się na poziomie wyższym niż w latach ubiegłych⁸. Inne patologie często występujące to „wagary” – nieusprawiedliwione absencje na zajęciach szkolnych oraz palenie tytoniu. Jednocześnie najbardziej niepokojącym zjawiskiem patologicznym w szkołach pozostawało zażywanie narkotyków lub substancji odurzających. Ponad 30% ankietowanych przez NIK uczniów przyznało, że było świadkiem narkotyzowania się lub słyszało o takich sytuacjach od koleżanek i kolegów, a 17% wskazało na występowanie handlu narkotykami na terenie szkoły⁹. [str. 12]

Podstawową przyczyną tego stanu było niedopasowanie podejmowanych przez szkoły i gminy działań profilaktycznych do zagrożeń. Działania te prowadzono na podstawie szkolnych programów profilaktycznych i wychowawczych, w których nie rozpoznano wszystkich potrzeb dzieci i młodzieży. Jednocześnie wykorzystanie programów ocenionych w ramach Systemu Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego¹⁰ stwierdzono w tylko w pięciu szkołach. Kadra nauczycielska nie była odpowiednio przygotowana do podejmowania skutecznych działań, a przede wszystkim do identyfikowania ryzykownych zachowań uczniów. [str. 15]

Również gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych w odniesieniu do dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniami nie były prawidłowo przygotowane, nie pozwalały na monitorowanie realizacji celów. Ponadto gminy nierzetelnie kontrolowały realizację obowiązku nauki, a także nieprawidłowo wykorzystywały (46% skontrolowanych gmin) środki na cele związane z realizacją gminnych programów profilaktyki. Środki te, przeznaczone na rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz przeciwdziałanie narkomanii, kierowano m. in. na pokrycie deficytu budżetowego oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. [str. 22]

⁷ Dane na podstawie badania ankietowego NIK przeprowadzonego w kontrolowanych szkołach, którym objęto 2359 uczniów, 945 nauczycieli oraz 42 pedagogów.

⁸ W latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007 agresja słowna – według danych ankietowych przeprowadzonych wśród uczniów – kształtowała się na poziomie, 51,7% a fizyczna 49,5%. Informacja o wynikach kontroli P/07/081 *Przeciwdziałanie zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych* Publikacja dostępna na stronie NIK: http://www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/pobierz,px_informacja_p07081_bip,typ,kk.pdf

⁹ Szerzej zagadnienia te zostały omówione w Informacji o wynikach kontroli P/12/094 *Profilaktyka narkomanii w szkołach* przeprowadzonej w 2012 r. Publikacja dostępna na stronie NIK: http://www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kpb~p_12_094_201303011000461_362128446~01,typ,kk.pdf

¹⁰ W ramach tego systemu dokonywana jest ocena programów promocji zdrowia psychicznego, profilaktyki uzależnień (profilaktyka narkomanii, profilaktyka problemów alkoholowych) oraz programów profilaktyki innych zachowań problemowych (ryzykownych) dzieci i młodzieży. Założenia systemu rekomendacji zostały opracowane przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii we współpracy z Ośrodkiem Rozwoju Edukacji, Instytutem Psychiatrii i Neurologii oraz Państwową Agencją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w ramach realizacji Krajowego Programu ds. Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006–2010.

Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niezrealizowaniu (przez pięć szkół) obowiązku opracowania strategii działań wychowawczych, zapobiegawczych i interwencyjnych wobec dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem; [str. 19]
- niedostosowaniu (przez trzy szkoły) zapisów statutu do wymogów określonych w ramowym statucie szkół publicznych w zakresie: sposobu wykonywania zadań szkoły (z uwzględnieniem optymalnych warunków rozwoju ucznia), zasad bezpieczeństwa oraz zasad promocji i ochrony zdrowia, organizacji zajęć dodatkowych dla uczniów (z uwzględnieniem w szczególności ich potrzeb rozwojowych) oraz współdziałania z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi i innymi instytucjami świadczącymi poradnictwo i specjalistyczną pomoc dzieciom i rodzicom; [str. 22]
- nierzetelnym prowadzeniu (przez cztery gminy) ewidencji spełniania obowiązku nauki; [str. 25]
- planowaniu lub wydatkowaniu w zaniżonej kwocie (przez 77,8% skontrolowanych gmin) środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz doradztwa metodycznego. [str. 27]

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła również realizację wniosków pokontrolnych skierowanych do dyrektorów szkół oraz do prezydentów miast, burmistrzów i wójtów po przeprowadzonej w 2007 r. kontroli Przeciwdziałanie zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych¹¹. Wnioski pokontrolne dotyczyły m.in.: opracowania programów profilaktyki i programów wychowawczych, rozpoznawania zagrożeń występujących na terenie szkoły, rozszerzenia doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz nadzoru nad realizacją obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16–18 lat. Wnioski pokontrolne zostały zrealizowane, niemniej jednak w skontrolowanych obecnie szkołach i gminach podobne nieprawidłowości w znacznym stopniu powtórzyły się. [str. 27]

2.2 Uwagi i wnioski

Poprawa stanu bezpieczeństwa uczniów w polskich szkołach wymaga podjęcia przez różne resorty systemowych i długofalowych działań¹². Ich celem powinno być stworzenie rozwiązań, które zwiększą skuteczność procesów wychowawczych i profilaktycznych w szkołach oraz doprowadzą do ograniczenia występujących zjawisk patologicznych. Istotne jest przede wszystkim rozwijanie kompetencji wychowawczych nauczycieli, a w szczególności umiejętności rozpoznawania skali zagrożeń, projektowania właściwych działań, a następnie oceny ich skuteczności.

Zjawiska patologii wśród dzieci i młodzieży mają zróżnicowane i zmieniające się w czasie przejawy. Nowym i niekorzystnym pod względem wychowawczym zjawiskiem jest tzw. cyberprzemoc¹³ oraz sięganie przez uczniów po nowe środki o charakterze psychoaktywnym (tzw. dopalacze i leki o działaniu uzależniającym)¹⁴. Stosunkowo łatwo dostępne są również substancje narkotyzujące. Badanie ankietowe NIK wskazuje, że ponad 31% uczniów było świadkiem używania narkotyków

¹¹ Nr kontroli P/07/081/KNO

¹² Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

¹³ Polega ona głównie na stosowaniu przemocy – prześladowaniu, wyśmiewaniu, zastraszaniu, nękanii innych osób z wykorzystaniem internetu i innych narzędzi elektronicznych. Dziecko jest prześladowane złośliwymi czy obraźliwymi SMS-ami czy dręczone przez komunikatory sieciowe (tzw. outing i happy slapping)

¹⁴ Benzzydamina i dekstrometorfaon – patrz Wykaz stosowanych skrótów i pojęć.

na terenie swojej szkoły lub słyszało o nim od koleżanek i kolegów, a 17% z nich odpowiedziało twierdząco na pytanie dotyczące sprzedaży narkotyków w okolicach szkoły. Problem ten dostrzegło prawie 30% ankieterowanych nauczycieli, natomiast nieco ponad 20% przyznało, że nie ma na ten temat wiedzy¹⁵.

Wyniki ogólnopolskiego badania ankietowego ESPAD zrealizowanego w 2011 r. w ramach Europejskiego Programu Badań Ankietowych w Szkołach¹⁶ wskazują, że najbardziej rozpowszechnioną substancją psychoaktywną wśród młodzieży są napoje alkoholowe. Wysoki odsetek badanych przyznaje się do przekraczania progu nietrzeźwości. W czasie ostatnich 30 dni przed badaniem, chociaż raz w stanie upojenia alkoholowego znalazło się 21% ankieterowanych uczniów z młodszego grupy wiekowej (10–14 lat) i 32,3% ze starszej (15–17 lat). W czasie całego życia tylko 51% uczniów młodszych i 30% uczniów starszych ani razu nie nadużyło alkoholu. W przypadku narkotyków, chociaż raz w ciągu całego życia, 24% młodszych uczniów i 37% starszych zażyło haszysz lub marihuanę. Na następnym miejscu pod względem rozpowszechnienia substancji nielegalnych jest amfetamina, którą zażywało około 5% uczniów gimnazjów i 8% uczniów szkół ponadgimnazjalnych. Substancje wytworzone z konopi indyjskich spróbowało 10% uczniów klas trzecich gimnazjów i 28% – klas drugich szkół ponadgimnazjalnych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na istniejącą od 1 września 2009 r. niespójność przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutowych publicznych przedszkola oraz publicznych szkół z zapisami ustawy o systemie oświaty w części dotyczącej uchwalania programu wychowawczego szkoły i programu profilaktyki. Z § 2 ust. 2 załączników nr od 2 do 5d przywołanego rozporządzenia wynika, że program wychowawczy¹⁷ uchwała rada pedagogiczna po zasięgnięciu opinii rady rodziców i samorządu uczniowskiego (a w przypadku zał. 5f po zasięgnięciu opinii rady rodziców), podczas gdy stosownie do art. 54 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁸ program ten uchwała rada rodziców w porozumieniu z radą pedagogiczną. Zgodnie z art. 54 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, jeżeli rada rodziców w terminie do dnia rozpoczęcia roku szkolnego nie uzyska porozumienia z radą pedagogiczną w sprawie programu, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 lit. a lub, program ten ustala dyrektor szkoły w uzgodnieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny. Program ustalony przez dyrektora szkoły obowiązuje do czasu uchwalenia programu przez radę rodziców w porozumieniu z radą pedagogiczną.

¹⁵ Patrz: Informacja o wynikach kontroli P/12/094 przeprowadzonej w 2012 r. pn. *Profilaktyka narkomanii w szkołach*. Publikacja dostępna na stronie NIK: http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kpb~p_12_094_201303011000461362128446~01,typ,kk.pdf

¹⁶ Patrz: www.ESPAD-badania.pl oraz Janusz Sierosławski, Zakład Badań nad Alkoholizmem i Toksykologią, Instytut Psychiatrii i Neurologii w Warszawie – wyniki ogólnopolskiego badania ankietowego zrealizowanego w 2011 r. w ramach Europejskiego Programu Badań Ankietowych w Szkołach (ESPAD). Celem badania był przede wszystkim pomiar natężenia zjawiska używania przez młodzież substancji psychoaktywnych, a także ocena czynników wpływających na ich rozpowszechnienie.

¹⁷ Odpowiednio: publicznej szkoły podstawowej, publicznego gimnazjum, publicznego liceum ogólnokształcącego, publicznego liceum profilowanego, publicznego technikum, publicznej zasadniczej szkoły zawodowej, publicznego uzupełniającego liceum ogólnokształcącego, publicznego technikum uzupełniającego i publicznej szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy dla uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi

¹⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.

W związku z przedstawionymi ocenami i uwagami Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do:

Ministra Edukacji Narodowej o:

- 1) kontynuowanie działań mających na celu wzmocnienie skuteczności systemu przeciwdziałania zjawiskom patologii wśród uczniów i młodzieży szkolnej, m.in. poprzez monitorowanie skali zagrożeń takimi zjawiskami oraz ocenę funkcjonujących w systemie oświaty rozwiązań prawnych z zakresu działań wychowawczych w szkołach,
- 2) wyeliminowanie niespójności przepisów § 2 ust. 2 załączników 2–5d i 5f do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół do zapisów art. 54 ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

Dyrektorów szkół o:

- 1) formułowanie w szkolnych programach wychowawczych i profilaktycznych celów oraz zadań w sposób umożliwiający dokonanie – na podstawie mierników skuteczności – oceny stopnia ich realizacji¹⁹,
- 2) monitorowanie oraz ocenę efektów działań wychowawczych i profilaktycznych z uwzględnieniem ich skuteczności oraz adekwatności,
- 3) wykorzystywanie programów ocenionych w ramach Systemu Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego,
- 4) zwiększenie udziału nauczycieli w formach doskonalenia zawodowego dotyczących rozpoznawania zjawisk patologicznych oraz projektowania i ewaluacji właściwych działań.

Burmistrzów i prezydentów miast o:

- 1) wykorzystywanie dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wyłącznie na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii,
- 2) zapewnienie uczniom możliwości korzystania ze świetlicy,
- 3) przeprowadzanie ewaluacji zewnętrznej realizowanych programów społecznych,
- 4) zwiększenie nadzoru nad realizacją przez uczniów obowiązku nauki.

¹⁹ Najwyższa Izba Kontroli po kontroli pn. „Przeciwdziałanie zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych (nr P/07/081), przeprowadzonej w 2007 r. wniosowała do dyrektorów szkół o zapewnienie m. in. szerszego niż dotychczas dostępu nauczycieli do doskonalenia mającego na celu zapewnienie skuteczniejszego przeciwdziałania zachowaniom patologicznym wśród dzieci i młodzieży, przeprowadzania badania skali występujących na terenie szkoły zagrożeń, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki narkomanii oraz dokonywanie oceny realizowanych przez szkołę programów wychowawczych i profilaktyki.

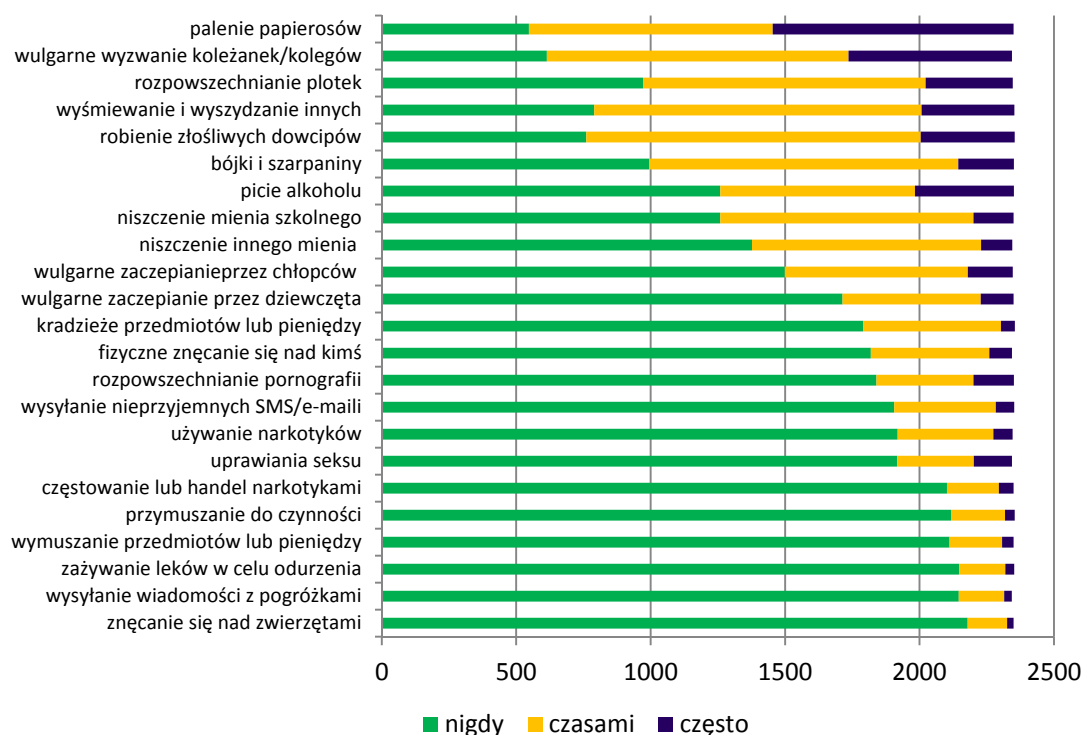
3.1 Skala zjawisk patologicznych

W latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013 głównym problemem wychowawczym w szkołach była agresja słowna (na którą wskazało 74% badanych) i agresja fizyczna (58% wskazań) skierowana przeciwko rówieśnikom i osobom dorosłym (w tym nauczycielom). Skala tych zjawisk znajdowała się na poziomie wyższym niż w latach ubiegłych (odpowiednio: 51,7% i 49,5%)²⁰. Inne patologie, na które wskazywali badani uczniowie, to: palenie tytoniu (76%), kradzieże dokonywane na terenie szkoły (mienia szkoły, personelu albo innych uczniów) – 23%; niszczenie mienia szkolnego (45%); otrzymywanie nieprzyjemnych SMS-ów lub e-maili – 18%. Jednocześnie najbardziej niepokojącym zjawiskiem patologicznym pozostawało zażywanie narkotyków lub substancji odurzających. W badaniach ankietowych przeprowadzonych przez NIK ponad 30% uczniów przyznało, że było świadkiem narkotyzowania się lub słyszało o takich sytuacjach od koleżanek i kolegów, a 17% wskazało na występowanie handlu narkotykami na terenie szkoły²¹.

Wykres nr 1

Czy byłeś/byłaś świadkiem niżej wymienionych zachowań wśród Twoich koleżanek/kolegów lub słyszałeś/słyszałaś o takich sytuacjach od rówieśników, którym wierzysz?

Na podstawie ankiety NIK przeprowadzonej wśród uczniów kontrolowanych szkół.



Źródło: Opracowanie własne.

Nowym zjawiskiem patologicznym jest tzw. cyberprzemoc (wysyłanie nieprzyjemnych SMS-ów lub e-maili, wiadomości z pogrózkami), na którą wskazało odpowiednio 19% i 8% ankietowanych uczniów (w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013). Zjawiskami patologicznymi, które nasiliły się

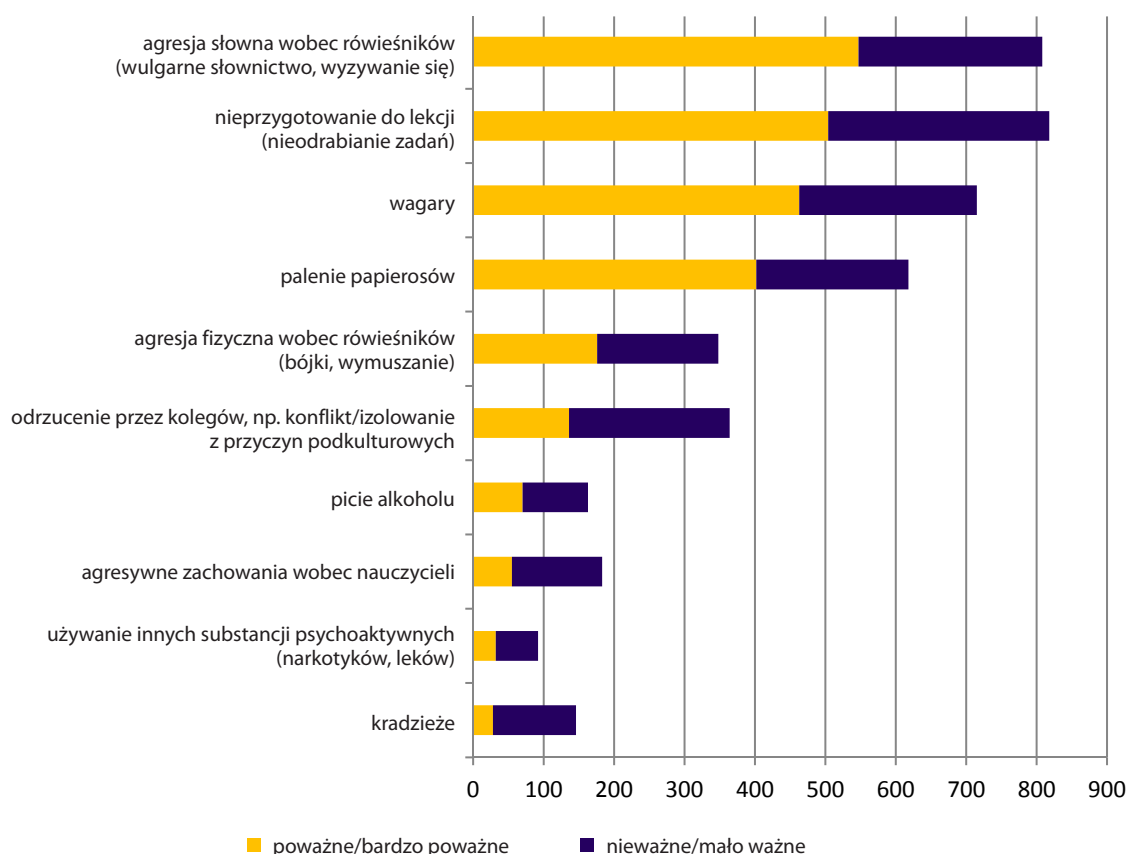
²⁰ Informacja o wynikach kontroli P/07/081 Przeciwdziałanie zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych. Publikacja dostępna na stronie NIK: http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,px_informacja_p07081_bip,typ,kk.pdf

²¹ Patrz: Informacja o wynikach kontroli P/12/094 przeprowadzonej w 2012 r. pn. *Profilaktyka narkomanii w szkołach*. Publikacja dostępna na stronie NIK: www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kpb~p_12_094_201303011000461362128446~01,typ,kk.pdf

w ostatnich latach, były nieprzygotowanie do zajęć lekcyjnych i sięganie przez uczniów po nowe środki o charakterze psychoaktywnym, w tym tzw. dopalacze i leki o działaniu uzależniającym²². Wśród ankietowanych nauczycieli na zjawiska te wskazywało odpowiednio 84% i 10% osób.

Wykres nr 2

Najczęściej występujące przejawy zjawisk/zachowań patologicznych (albo nieprawidłowych) uczniów, na podstawie ankiety przeprowadzonej przez NIK wśród nauczycieli



Źródło: Opracowanie własne.

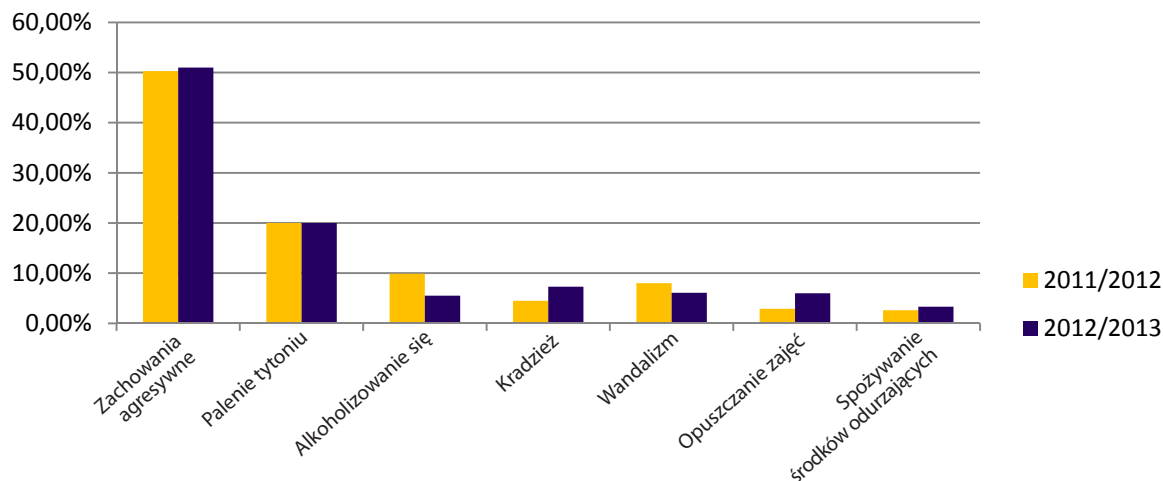
W opinii badanych nauczycieli do najczęściej występujących zachowań patologicznych wśród uczniów należały: agresja słowna wobec rówieśników (wulgarne słownictwo, wyzywanie) – 43% wskazań; nieusprawiedliwiona absencja na zajęciach szkolnych (wagary) – 30% oraz palenie papierosów – 25% wskazań. Najliczniejszą grupę przejawiającą tego rodzaju zachowania stanowili uczniowie gimnazjów – 7,5%, szkół podstawowych – 3,5% oraz szkół ponadgimnazjalnych – 3,2%.

W latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013 w dokumentacji skontrolowanych szkół odnotowano średnio 5% uczniów przejawiających zachowania patologiczne (łącznie 1201 przypadki, tj. odpowiednio 5,1% i 4,6%). Ponad połowa tych uczniów (odpowiednio 50,3% i 51% we wskazanych latach szkolnych) dopuściła się agresji wobec innych osób, w tym rówieśników i nauczycieli; palenie tytoniu dotyczyło co piątego ucznia; alkoholizowanie się stwierdzono u 9,9% i 5,5% uczniów; kradzieże na terenie szkoły dopuściło się 4,5% i 7,3%; niszczenie mienia (wandalizm) stwierdzono u 8% i 6,1%; zajęcia szkolne bez usprawiedliwienia opuściło 2,9% i 6%; a środków odurzających używało 2,6% i 3,3% uczniów.

²² Benzydamina i dekstrometorfaon – patrz Wykaz stosowanych skrótów i pojęć.

Wykres nr 3

Rodzaje zjawisk patologicznych wśród uczniów przejawiających takie zachowania w latach szkolnych: 2011/2012 i 2012/2013 na podstawie dokumentacji szkolnej

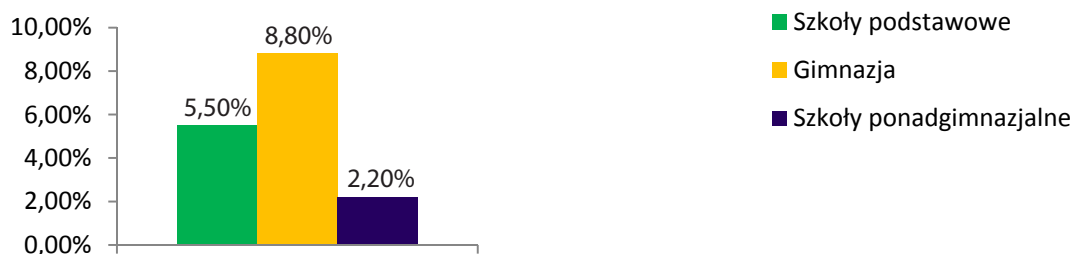


Źródło: Opracowanie własne.

Największą liczbę zachowań patologicznych odnotowano w gimnazjach (średnio 8,8% uczniów na ogółem 2598 uczęszczających do tych szkół). W przypadku szkół podstawowych odsetek ten wyniósł 5,5% (2695), a ponadgimnazjalnych – 2,2% (6783 uczniów)²³.

Wykres nr 4

Odsetek uczniów przejawiających zachowania patologiczne w poszczególnych typach szkół na podstawie badań NIK



Źródło: Opracowanie własne.

3.2 Przeciwdziałanie przez szkoły zjawiskom patologii wśród uczniów

Podejmowane w latach szkolnych 2011/2012–2012/2013 działania profilaktyczne szkół nie doprowadziły do spadku najczęstszych zachowań patologicznych wśród dzieci i młodzieży.

Działania profilaktyczne były projektowane przez kadre pedagogiczną w ramach szkolnych programów profilaktyki i wychowawczych, których celem jest systemowe podejście do realizacji procesu wychowawczego. W ocenie NIK przygotowanie tych programów było słabą stroną przeciwdziałania zjawiskom patologii w szkołach. Wyniki kontroli wskazują, że zdecydowana większość szkół podczas projektowania działań profilaktycznych nie przeprowadziła pogłębionej diagnozy środowiskowej wśród uczniów, rodziców i nauczycieli. Brak zidentyfikowania faktycznych

²³ Według danych na podstawie dokumentacji szkół

problemów i potrzeb uczniów zagrożonych zjawiskiem patologii był czynnikiem utrudniającym skuteczną działalność profilaktyczną szkoły. W szkolnych programach profilaktyki i programach wychowawczych nie określano także mierników oceny stopnia realizacji celów oraz wskaźników (ilościowych i jakościowych) pozwalających na rzetelne monitorowanie skuteczności tych działań. Ponadto dyrektorzy szkół w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego nie przeprowadzali monitorowania i ewaluacji realizowanych programów. Przyczyną trudności w rozpoznaniu zachowań problemowych wśród uczniów oraz podejmowaniu skutecznych działań profilaktycznych był niewystarczający poziom przygotowania kadry pedagogicznej, szczególnie w obszarze wczesnej interwencji w sytuacji zagrożenia uzależnieniem. W przeprowadzonych badaniach ankietowych 28% nauczycieli wskazało, iż nie posiada dostatecznej wiedzy na temat ryzykownych zachowań uczniów. W jednej trzeciej skontrolowanych szkół stwierdzono, iż plany doskonalenia zawodowego nauczycieli nie uwzględniały szkoleń mających na celu wyposażenie tej grupy osób w umiejętności pozwalające na prawidłowe konstruowanie oraz realizowanie programów profilaktyki i wychowawczych.

Szkoły w ograniczonym zakresie korzystały z doświadczeń Policji, straży miejskiej oraz organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką przeciwdziałania zjawiskom patologicznym. Zaznaczyć należy, że zaledwie pięć szkół objętych kontrolą (20%) realizując zadania w powyższym obszarze, wykorzystywały programy ocenione w ramach Systemu Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego (np. Szkoła Podstawowa nr 9 im. Marii Skłodowskiej-Curie w Pruszkowie, Gimnazjum nr 4 im. Jana Pawła II w Pruszkowie, Zespół Szkół nr 6 w Płocku).

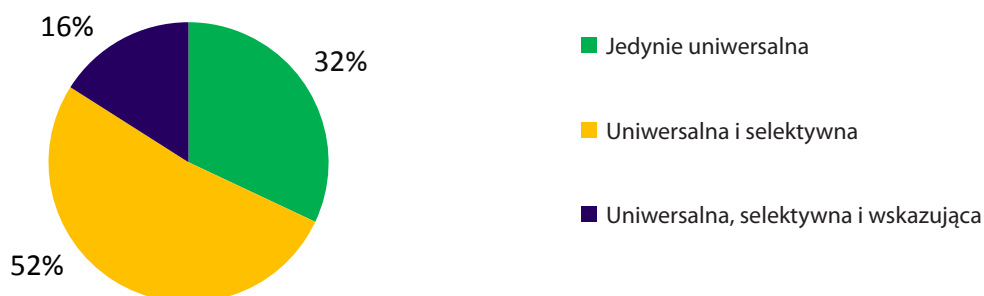
Działania profilaktyczne w szkołach

Wszystkie skontrolowane szkoły podejmowały działania mające na celu przeciwdziałanie zjawiskom patologicznym wśród dzieci i młodzieży szkolnej, a w sytuacji wystąpienia takich zachowań obejmowały uczniów pomocą psychologiczno-pedagogiczną. I tak np.: w Liceum Ogólnokształcącym im. Stefana Żeromskiego w Żyrardowie w ramach profilaktyki wskazującej realizowano program profilaktyczny SPÓJRZ INACZEJ poprzez omawianie poszczególnych tematów na indywidualnych zajęciach psychoedukacyjnych pedagoga szkolnego z uczniami; w Zespole Kształcenia Podstawowego i Gimnazjalnego w Kolbudach realizowano m.in. program krajowy „Profilaktyka a Ty”, którego celem było zmniejszenie zjawiska narkomanii wśród uczniów oraz inspirowanie uczniów i rodziców do pogłębiania wiedzy z zakresu profilaktyki narkotykowej; w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 3 w Mysłowicach m.in.: poruszano problematykę zachowań patologicznych na lekcjach wychowawczych i przedmiotowych, a pedagog szkolny przeprowadził 20 pogadanek w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013 (odpowiednio 12 i 8) na temat zachowań agresywnych, bezpieczeństwa, profilaktyki zdrowia; w Zespole Szkół Ogólnokształcących nr 6 w Chełmie organizowano spotkania prewencyjne we współpracy z Policją, prowadzono gazetkę profilaktyczną „Pod paragrafem”, przeprowadzano indywidualne rozmowy z uczniami przejawiającymi zachowania patologiczne. Wszystkie badane szkoły organizowały zajęcia dodatkowe uwzględniające potrzeby rozwojowe uczniów.

Szkoły, w celu zapobiegania zachowaniom patologicznym uczniów, stosowały tzw. profilaktykę uniwersalną skierowaną do wszystkich uczniów w określonym wieku, bez względu na stopień ryzyka wystąpienia zachowań problemowych, wykorzystując do tego współpracę z podmiotami zewnętrznymi zajmującymi się m.in. tą problematyką (Policja, straż miejska, publiczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne).

Wykres nr 5

Rodzaje profilaktyki stosowanej w szkołach

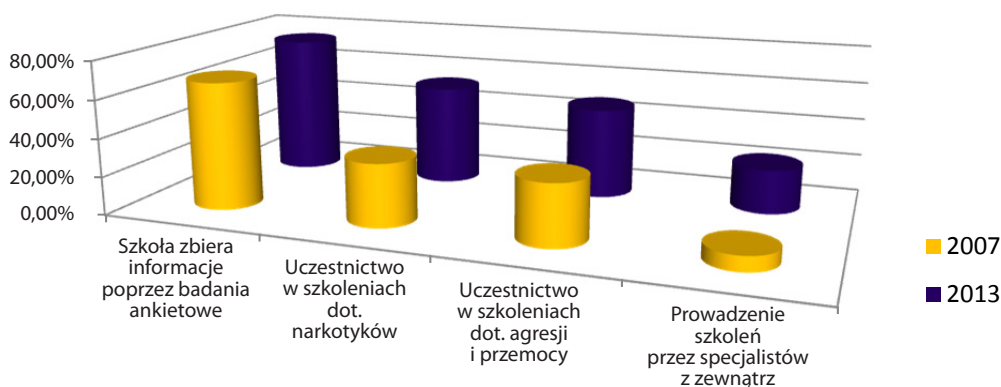


Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku grup uczniów o zwiększonym ryzyku wystąpienia takich zachowań wykorzystywano profilaktykę selektywną. Służyło to zapobieganiu, ograniczeniu lub zaprzestaniu podejmowania przez uczniów zachowań ryzykownych. Działania te stosowano równolegle z profilaktyką uniwersalną w 13 (52%) skontrolowanych szkołach (przykładowo w: Zespole Szkół Ogólnokształcących i Zawodowych w Mońkach, Publicznym Gimnazjum nr 3 w Łodzi, Gimnazjum nr 5 w Koninie, Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 2 w Mysłowicach). W czterech skontrolowanych szkołach w przypadku stwierdzenia objawów zaburzeń lub zagrożeń wynikających z używania substancji psychoaktywnych – niezależnie od przywołanych wyżej form – stosowano profilaktykę wskazującą, tj. ukierunkowaną indywidualnie. Działania takie podejmowano w: Zespole Szkół Budowlanych w Chełmie, Zespole Szkół im. Mikołaja Kopernika w Koninie, Zespole Szkół Ogólnokształcących w Chełmie i Publicznym Gimnazjum nr 3 w Łodzi).

Wykres nr 6

Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród uczniów w roku 2007 i 2013 dotyczące wybranych rodzajów działań profilaktycznych prowadzonych przez szkoły



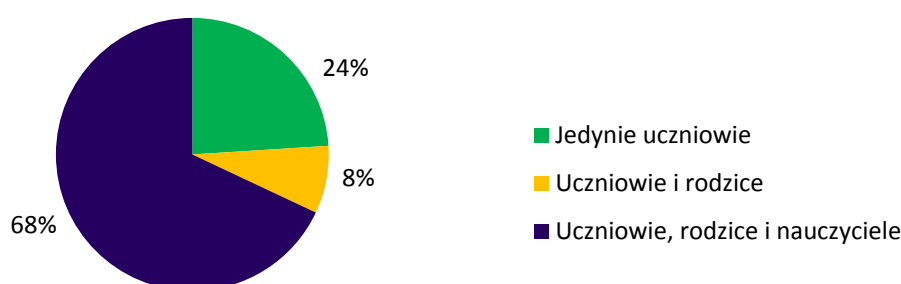
Źródło: Opracowanie własne.

W trzech skontrolowanych szkołach stwierdzono stosowanie zarówno profilaktyki uniwersalnej, skierowanej do całej społeczności szkolnej (uczniowie, ich rodzice i nauczyciele), jak i selektywnej oraz wskazującej, w tym określono jej adresatów, co dotyczyło szkół w: Zespole Szkół im. M. Kopernika w Koninie, Zespole Szkół Ogólnokształcących nr 6 w Chełmie oraz Zespole Szkół Budowlanych w Chełmie.

W większości skontrolowanych szkół (tj. w 17) programy profilaktyki obejmowały działania kierowane do całej społeczności szkolnej, tj. uczniów i ich rodziców oraz nauczycieli (np. w: Gimnazjum nr 3 w Knurowie, Zespole Szkół Mechanicznych w Elblągu, Zespole Szkół nr 1 w Malborku, Zespole Szkół nr 6 im. Władysława Jagiełły w Płocku). W czterech szkołach (8%) programy te obejmowały działania skierowane wyłącznie do uczniów (w: Gimnazjum nr 3 im. J. Piłsudskiego w Warszawie, Gimnazjum w Mońkach, Zespole Kształcenia Podstawowego i Gimnazjalnego w Kolbudach), a w kolejnych czterech (8%) szkołach programy profilaktyki obejmowały działania skierowane zarówno do uczniów, jak i rodziców (Zespół Szkół Ogólnokształcących i Zawodowych w Mońkach, Gimnazjum w Zabłudowie, Gimnazjum nr 1 w Giżycku).

Wykres nr 7

Adresaci szkolnych programów profilaktycznych w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013



Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie ankiet przeprowadzonych przez NIK wśród uczniów w 2007 r. i w 2013 r. można zauważyć pozytywne zmiany w postrzeganiu działań profilaktycznych stosowanych przez szkoły. Uczniowie pozytywnie oceniają zaangażowanie szkoły w diagnozowanie zjawisk patologicznych poprzez przeprowadzanie okresowych badań ankietowych (wzrost wskazań z 67,1% w roku 2007 do 74,4% w roku 2013). Ponadto zwiększyła się liczba uczniów uczestniczących w szkoleniach dotyczących zagadnień związanych z problematyką narkotykową (odpowiednio z 33,1% do 53,0%) oraz agresją i przemocą (odpowiednio z 32,3% do 47,7%). Istotnemu zwiększeniu uległa liczba specjalistów spoza szkoły prowadzących profesjonalne szkolenia dla uczniów (odpowiednio z 7,8% do 23,3%).

W celu zwiększenia skuteczności działań wychowawczych skontrolowane szkoły prowadziły współpracę z rodzicami uczniów. Obejmowała ona konsultacje z pedagogiem i psychologiem w ramach pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a w przypadku szkół prowadzących tzw. e-dzienniki współpraca ta odbywała także poprzez wymianę informacji w formie elektronicznej. Włączanie rodziców uczniów w działania profilaktyczne i wychowawcze jest przykładem dobrych praktyk, które wystąpiły w dziewięciu skontrolowanych szkołach (36%). Szkoły te organizowały dla rodziców warsztaty i szkolenia z udziałem szkolnego pedagoga, specjalistów ds. uzależnień, kuratorów sądowych bądź przedstawicieli Policji na temat zapobiegania zachowaniom problemowym uczniów (np. Liceum Ogólnokształcące im. Stefana Żeromskiego w Żyrardowie, Szkoła Podstawowa nr 15 w Koninie) oraz włączały rodziców w realizację programów profilaktycznych (np. Zespół Szkół Kształcenia Podstawowego i Gimnazjalnego w Kolbudach, Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 2 i nr 3 w Mysłowicach).

Szkolne programy profilaktyki

Działalność edukacyjna i wychowawcza szkoły jest prowadzona w szczególności na podstawie programu profilaktyki, który powinien być dostosowany do potrzeb rozwojowych uczniów oraz potrzeb danego środowiska. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, dokument ten tworzy spójną całość ze szkolnym zestawem programów nauczania oraz programem wychowawczym szkoły. Program profilaktyki jest uchwalany przez radę rodziców, w porozumieniu z radą pedagogiczną.

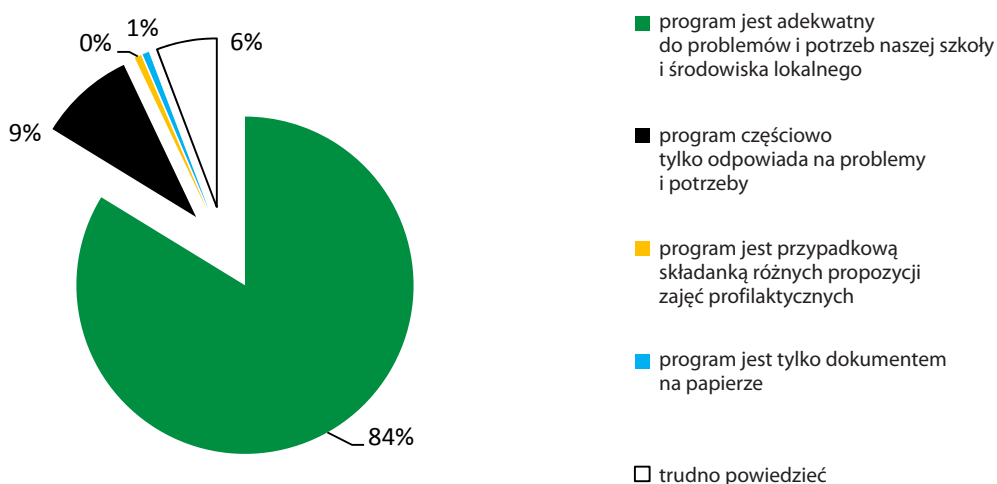
Wyniki kontroli wskazują, iż osiem skontrolowanych szkół realizowało nierzetelnie przygotowane programy wychowawcze i profilaktyki. Nie odpowiadały one w pełni zidentyfikowanym w szkole problemom i realnym potrzebom uczniów. Zawierały również błędy projektowe, które mogły wpływać na ich skuteczność. Szkoły nie dysponowały również kompletną i wiarygodną informacją na temat skali i struktury występujących zjawisk patologicznych, co wpływało niekorzystnie na zaplanowanie i prawidłowe ukierunkowanie podejmowanych działań profilaktycznych.

W skontrolowanych szkołach stwierdzono trudności w przeprowadzeniu rzetelnej diagnozy środowiska szkolnego zwłaszcza wśród uczniów, rodziców i nauczycieli, w określaniu mierzalnych wskaźników realizacji przyjętych celów oraz terminów wykonania zadań (np. w Zespole Kształcenia Podstawowego i Gimnazjalnego w Kolbudach; Gimnazjum nr 3 w Warszawie; Zespole Szkół Ogólnokształcących w Chełmie, Zespole Szkół im. Mikołaja Kopernika w Koninie). W Gimnazjum nr 3 w Knurowie w ciągu ostatnich 10 lat szkolnych realizowano ten sam program wychowawczy i profilaktyczny (bez aktualizacji); w Gimnazjum nr 5 w Koninie – nie udokumentowano wyników diagnozy, na której oparto treść programu profilaktycznego; w Zespole Kształcenia Podstawowego i Gimnazjalnego w Kolbudach w realizowanych programach profilaktyki (w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013) podano m.in., że podstawą wyboru problemów istotnych dla szkoły miały być m.in. wyniki ankiet przeprowadzonych wśród nauczycieli i rodziców, przy czym przywołane badania ankietowe nie zostały przeprowadzone.

Należy jednocześnie wskazać, że 84% ankietowanych przez NIK nauczycieli oraz 93% pedagogów i psychologów wyraziło opinię, iż realizowane w ich szkołach programy profilaktyki odpowiadają potrzebom uczniów i środowiska lokalnego.

Wykres nr 8

Czy Pani/Pana zdaniem Program Profilaktyki przygotowany w Państwa szkole jest odpowiedzią na zdiagnozowane problemy i potrzeby uczniów oraz środowiska lokalnego?
Na podstawie ankiety NIK przeprowadzonej wśród nauczycieli kontrolowanych szkół.



Źródło: Opracowanie własne.

W realizowanych w sześciu szkołach (24%) programach: wychowawczym i profilaktyki nie określono wskaźników (ilościowych i jakościowych²⁴) pozwalających na rzetelne monitorowanie stopnia osiągnięcia celów oraz nie odniesiono rezultatów pojedynczych zadań do celów zawartych w tych programach oraz jego efektów końcowych, a także sposobów pomiaru stopnia osiągnięcia każdego z celów (np. w Zespole Szkół Mechanicznych w Elblągu, Zespole Szkół Ogólnokształcących w Chełmie). Dyrektorzy czterech szkół (16%) nie przeprowadzali monitoringu programów (zwłaszcza programów wieloletnich), a po ich zakończeniu – ewaluacji (np. Gimnazjum nr 1 w Giżycku; Gimnazjum nr 3 w Warszawie). Stan taki uniemożliwiał dokonanie rzetelnej oceny skuteczności tych programów.

Podczas kontroli odnotowano również przykłady dobrych praktyk w zakresie przygotowania i realizacji szkolnych programów profilaktyki. Na przykład:

- *Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych w Mysłowicach – trzy z sześciu wykorzystywanych programów znajdowało się w bazie programów rekomendowanych w ramach Systemu Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego („NOE”, „Korekta”, „Nasze spotkania”). Ponadto tworzenie programów poprzedzone było diagnozą problemów patologicznych, a przy ich opracowywaniu specjalnie powołany w szkole zespół wykonawczy nawiązywał współpracę z podmiotami zewnętrznymi (Komenda Miejska Policji, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, Sąd Rejonowy, organizacje pozarządowe). Przewidziane w programie działania były z zakresu profilaktyki uniwersalnej i selektywnej. Dodatkowo cele projektów były mierzalne, a zadania jednoznacznie wskazane, co pozwalało komisji ewaluacyjnej na dokonanie oceny, również na podstawie przewidzianych do tego celu ankiet wśród nauczycieli, uczniów i rodziców;*
- *Zespół Szkół Ogólnokształcących w Chełmie – w placówce wykorzystywano dwa programy rekomendowane w ramach Systemu Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego („Archipelag skarbów”, „Mediacja rówieśnicza”), osoby tworzące szkolne programy były do tego specjalnie przeszkolone, a opracowanie programu poprzedzone było diagnozą na podstawie ankiet, dokumentacji szkolnej i protokołów rad pedagogicznych. Również w tym przypadku nawiązano współpracę z podmiotami zewnętrznymi. W odróżnieniu od poprzedniego przykładu placówka ta również stosowała profilaktykę wskazującą.*

We wszystkich skontrolowanych szkołach zapewniono uczniom pomoc psychologiczno-pedagogiczną poprzez zatrudnienie pedagogów, a w połowie z nich zatrudniono dodatkowo psychologów. Prowadzono również bieżącą współpracę z odpowiednimi organizacjami społecznymi, sądami rodzinnymi oraz właściwymi jednostkami organizacyjnymi Policji i straży miejskiej. W badanym okresie zauważono wzrost udziału podmiotów zewnętrznych w realizacji profesjonalnych programów profilaktyki i wychowawczych w szkołach. Jednak podczas przygotowywania i tworzenia własnych programów profilaktyki i wychowawczych szkoły w ograniczonym zakresie korzystały z pomocy organizacji pozarządowych, gminnych komisji ds. profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, Policji czy straży miejskiej oraz innych podmiotów zainteresowanych rozwiązywaniem problemów patologii wśród dzieci i młodzieży.

Zaledwie pięć skontrolowanych szkół, realizując zadania w zakresie przeciwdziałania zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży, wykorzystywała do tego celu rekomendowane profilaktyczne programy ocenione w ramach Systemu Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego. W pozostałych przypadkach szkoły wykorzystywały do tego celu własne (autorskie) programy profilaktyki lub programy opracowane przy współpracy z podmiotami zewnętrznymi (np. Gimnazjum nr 1 im. Jana Pawła II w Giżycku m.in. we współpracy z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej, Szkoła Podstawowa nr 114 w Łodzi m.in. z publiczną poradnią psychologiczno-pedagogiczną i Komendą Miejską Policji, XXIV Liceum Ogólnokształcące w Łodzi m.in. z Miejskim Ośrodkiem Profilaktyki Zdrowotnej, Szkoła Podstawowa nr 21 w Elblągu m.in. z Ośrodkiem Interwencji Kryzysowej i publiczną poradnią psychologiczno-pedagogiczną).

²⁴ Wskazanie wartości początkowej oraz wartości końcowej jako miernika do osiągnięcia celu.

W pięciu skontrolowanych szkołach nie wywiązano się z obowiązku opracowania, zgodnie ze statutem, strategii działań wychowawczych i zapobiegawczych oraz interwencyjnych wobec dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem²⁵ (np. w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 3 Malborku, Gimnazjum nr 3 w Warszawie; Zespole Szkół Mechanicznych w Elblągu). W dwóch szkołach, tj. w: Zespole Kształcenia Gimnazjalnego i Podstawowego w Kolbudach nie uregulowano w tym dokumencie kwestii dotyczących: działań jakie powinna podejmować szkoła w zakresie profilaktyki problemów dzieci i młodzieży związanych z uzależnieniem, uwzględniając wczesną interwencję i terapię w stosunku do tej grupy dzieci i młodzieży; obowiązku diagnozowania zagrożenia uzależnieniem na terenie szkoły oraz podejmowaniem interwencji i pomocy, a ponadto działań specjalistycznych podejmowanych w zakresie profilaktyki problemów dzieci i młodzieży, zagrożonych uzależnieniem. Brak opracowania strategii dyrektorzy skontrolowanych szkół uzasadniali m.in. przeoczeniem tego obowiązku.

Sytuacja ta nie sprzyjała prawidłowej działalności wychowawczej i zapobiegawczej w tych szkołach, która w szczególności powinna polegać na systematycznym rozpoznawaniu i diagnozowaniu zagrożeń związanych z uzależnieniem; informowaniu o narkomanii i jej skutkach; współpracy z rodzicami dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem; poradnictwie w zakresie zapobiegania uzależnieniom oraz przygotowaniu nauczycieli i osób zajmujących się wychowaniem dzieci i młodzieży do przeciwdziałania narkomanii.

Trzy skontrolowane szkoły (12%) nie dostosowały zapisów w statutach do wymagań ramowego statutu szkoły publicznej w zakresie uregulowań dotyczących zagadnień wychowawczych i profilaktycznych²⁶.

- w Szkole Podstawowej nr 9 w Pruszkowie statut szkoły nie zawierał uregulowań dotyczących organizacji współpracy z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi oraz innymi instytucjami świadczącymi poradnictwo i specjalistyczną pomoc dzieciom i rodzicom;
- w Gimnazjum nr 3 w Warszawie nie uwzględniono w statucie zapisów dotyczących zasad ochrony i promocji zdrowia oraz wymogu opracowania strategii działań wychowawczych i zapobiegawczych oraz interwencyjnych wobec dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem;
- w Liceum Ogólnokształcącym w Żyrardowie brak było zapisów dotyczących organizacji zajęć dodatkowych dla uczniów, które uwzględniałyby ich potrzeby rozwojowe.

Przygotowanie nauczycieli do realizacji działań profilaktycznych

Jednym z istotnych czynników utrudniających w znacznym stopniu rzetelną realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem zjawiskom patologii i innym problemom dzieci i młodzieży oraz podejmowanie wczesnej interwencji w sytuacji zagrożenia uzależnieniem pozostaje brak odpowiedniego przygotowania kadry pedagogicznej. W przeprowadzonych badaniach ankietowych wśród nauczycieli 28% z nich wskazało na niedostateczną ich zdaniem wiedzę dotyczącą ryzykownych zachowań i ich konsekwencji, podkreślając, że stanowią one główną przyczynę utrudniającą radzenie sobie z problemami wychowawczymi.

Plany doskonalenia zawodowego nauczycieli w blisko 30% skontrolowanych szkół nie uwzględniały szkoleń mających na celu wyposażenie tej grupy osób w umiejętności pozwalające na prawidłowe konstruowanie oraz realizowanie programów profilaktyki i wychowawczych (np. w: Gimnazjum nr 3 im. Józefa Piłsudskiego w Warszawie, Gimnazjum w Mońkach, XXIV Liceum Ogólnokształcącym w Łodzi).

²⁵ Patrz: § 10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowych form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem (Dz. U. Nr 26, poz. 226).

²⁶ Patrz: § 2 ust. 1 załączników nr 2–5e do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutowych publicznych przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.).

Należy zwrócić jednak uwagę, iż we wszystkich skontrolowanych szkołach realizowano w ramach doskonalenia zawodowego nauczycieli problematykę dotyczącą sposobu reagowania na zjawiska patologiczne wśród dzieci i młodzieży (np. w Zespole Kształcenia Podstawowego i Gimnazjalnego w Kolbudach – m.in. w zakresie profilaktyki narkomanii, Szkole Podstawowej nr 21 w Elblągu w zakresie m.in. przeciwdziałania przemocy i patologiom, Zespole Szkół nr 1 w Malborku – m.in. szkolenie w zakresie pomocy dla rodzin dotkniętych problemem alkoholowym, a w Zespole Szkół im. Mikołaja Kopernika w Koninie – w zakresie m.in. zagrożenia narkotykami).

Negatywna ocena dotyczy wydatkowania w latach 2011–2013 przez Prezydenta Miasta Konina kwoty 201,2 tys. zł (w 2011 r. – 66,4 tys. zł; w 2012 – 69,3 tys. zł i 2013 – 65,5 tys. zł.) na finansowanie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli. W badanym okresie przywołaną kwotę wydatkowano na finansowanie działalności Miejskiego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli w Koninie. Działanie takie było sprzeczne z przepisami art. 70a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.

3.3 Przeciwdziałanie przez gminy zjawiskom patologicznym wśród dzieci i młodzieży szkolnej

W badanym okresie wszystkie skontrolowane gminy podejmowały działania mające na celu zapobieganie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży. Zadania te były projektowane w ramach tzw. gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Obejmowały organizowanie pozaszkolnych zajęć sportowych, dostarczanie dzieciom i młodzieży wydawnictw edukacyjnych o tematyce profilaktycznej oraz zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej. W pojedynczych przypadkach gminy finansowały (lub dofinansowywały) również wybrane zadania w ramach programów profilaktyki realizowanych przez szkoły.

Wyżej wymienione działania nie doprowadziły do spadku najczęstszych zachowań patologicznych wśród dzieci i młodzieży. Tworzone przez gminy strategie rozwiązywania problemów społecznych wymagały lepszego przygotowania w zakresie opracowania wskaźników monitoringu realizacji celów, z uwzględnieniem danych wyjściowych i efektów końcowych. Jedna trzecia skontrolowanych gmin nie monitorowała i nie poddawała ewaluacji działań profilaktycznych. W ocenie NIK nie pozwalało to na dokonanie rzetelnej oceny ich skuteczności.

Część skontrolowanych gmin nierzetelnie sprawdzała realizację obowiązku nauki, dopuszczała funkcjonowanie licznych grup wychowawczych w prowadzonych szkołach (powyżej 25 uczniów) oraz zaniechała zorganizowania opieki świetlicowej dla uczniów. Cztery gminy część środków przeznaczonych na realizację zadań określonych w programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programach przeciwdziałania narkomanii przeznaczyły na inne cele. W pięciu gminach środki przeznaczone na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli zostały wydatkowane niezgodnie z przeznaczeniem lub w zaniżonej kwocie.

Działania profilaktyczne w gminach

Skontrolowane gminy realizowały zadania mające na celu ograniczenie zjawisk patologicznych wśród dzieci i młodzieży szkolnej. I tak np.: w Urzędzie Miejskim w Zabłudowie w ramach profilaktyki uniwersalnej prowadzono działalność informacyjną i edukacyjną w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii; ponadto organizowano konkursy i olimpiady tematyczne; kontynuowano zapoczątkowany w 2008 r. cykl projektów: „Nastolatek”, „Nastolatek 2”, „Nasz nastolatek”, „Nastolatek i jego rodzice”, „Bezpieczny nastolatek”, wspierając w ten sposób działania profilaktyczne prowadzone przez Gimnazjum w Zabłudowie;

w Urzędzie Miasta w Mysłowicach wspierano organizację zajęć pozalekcyjnych, dofinansowywano wyjazdy tematyczne oraz inne działania w ramach tzw. profilaktyki selektywnej; w Urzędzie Miasta w Annopolu prowadzono przy współpracy z Ośrodkiem Terapii Uzależnień i Współuzależnienia punkt konsultacyjny dla dzieci i młodzieży szkolnej oraz ich rodziców, a ponadto prowadzono szeroką działalność informacyjną i edukacyjną mającą na celu zwalczanie (ograniczanie) przejawów zachowań patologicznych.

Na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁷ gminy mają obowiązek opracowania i realizacji gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Strategia ta powinna zawierać m.in. diagnozę sytuacji społecznej oraz określenie wskaźników realizacji działań (art. 16b ust. 2 pkt 1 i 3 lit. d tej ustawy).

Wyniki kontroli wskazują jednak, że tworzone strategie gminne wymagają doprecyzowania w zakresie opracowania wskaźników monitoringu realizacji celów, z uwzględnieniem danych wyjściowych i efektów końcowych. Jedna trzecia skontrolowanych gmin nie monitorowała i nie poddawała ewaluacji działań realizowanych w ramach strategii rozwiązywania problemów społecznych, w tym gminnych programów przeciwdziałania narkomanii i rozwiązywania problemów alkoholowych. W ocenie NIK nie pozwalało to na dokonanie rzetelnej oceny skuteczności podejmowanych działań. Na przykład:

- *Miasto Płock – nie dostosowało Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta do wymagań art. 16b ustawy o pomocy społecznej; w Miejskich Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, wskaźniki monitoringu realizacji celów przypisano jedynie dla części zadań oraz nie określono w tych Programach jak też w Miejskim Programie Przeciwdziałania Narkomanii danych wyjściowych ani przewidywanych efektów końcowych, oraz nie dokonano ewaluacji realizowanego Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w latach 2009–2011.*
- *Miasto Mysłowice – w opracowanej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych nie określiło sposobu realizacji przyjętych działań (brak wskaźników jakościowych i ilościowych).*
- *Miasto Annopol – Burmistrz Miasta w przyjętej na lata 2008–2015 Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych pomimo zawartych w niej założeń nie przedstawiał w latach 2011–2012 Radzie Miejskiej „Planu Działania” obejmującego stopień realizacji projektów i działań zawartych w przywołanym dokumencie. Ponadto sprawozdanie z realizacji zadań określonych w Strategii, obejmujące lata 2011–2012, zostało przedstawione Radzie Miejskiej w dniu 23 września 2013 r., tj. sześć miesięcy po upływie terminu wskazanego w strategii. Miasto Chełm – pomimo określenia w przyjętej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2005–2015 sposobu monitorowania przyjętych do realizacji celów, w składanych sprawozdaniach ograniczono się w zasadzie do wyliczenia zrealizowanych zadań. Jako instrumenty monitoringu podawano m.in. „stałą obserwację działań”, „notatki urzędowe dotyczące pomocy”, „okresowa analizę zjawisk aspołecznych ze szczegółowym opisem uwzględniającym udział osób nieletnich”. Brak wskaźników i mierników dotyczących realizowanych zadań nie pozwalał na jednoznaczne stwierdzenie, czy założone cele i zadania zostały osiągnięte.*

W pozostałych przypadkach oceny ewaluacji strategii (programów) dokonywały same gminy, – co zdaniem NIK – nie gwarantowało obiektywnej oceny realizacji tych strategii, w przeciwieństwie np. do ocen dokonywanych przez podmioty zewnętrzne. Z możliwości takiej nie skorzystała żadna ze skontrolowanych gmin.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o systemie oświaty to gmina kontroluje spełnianie obowiązku nauki przez młodzież zamieszkałą na terenie tej gminy oraz prowadzi ewidencję jego spełniania. Niespełnianie obowiązku nauki podlega egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 20 ust. 1 tej ustawy), a środki egzekucyjne są skierowane zawsze przeciwko rodzicom (opiekunom prawnym).

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.

W czterech (44%) gminach stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły nierzetelnie prowadzonej ewidencji spełniania obowiązku nauki oraz braku skutecznych działań administracyjnych w celu wyegzekwowania tego obowiązku.

- w Koninie – informacje zawarte w ewidencji urzędu (SIO) były nierzetelne, a nad prowadzonymi rejestrami brak było nadzoru kierownika Wydziału Oświaty. Ponadto nie podejmowano skutecznych działań w zakresie egzekucji tego obowiązku;
- w Mysłowicach – nie egzekwowano od dyrektorów szkół informacji o realizacji obowiązku nauki w wyniku czego rejestr spełniających ten obowiązek nie zawierał aktualnych danych oraz nie podejmowano działań administracyjnych w celu wyegzekwowania tego obowiązku;
- w Chelmie – funkcjonowały dwie ewidencje uczniów realizujących obowiązek nauki (papierowa i elektroniczna). Na ich podstawie nie można było ustalić aktualnego stanu albowiem pomiędzy rejestrami istniały istotne rozbieżności. Nie podejmowano działań administracyjnych w przypadkach zaniechania przez młodzież realizacji tego obowiązku;
- w Elblągu – dysponowano niepełną informacją o wywiązywaniu się uczniów z obowiązku nauki.

Pozytywnymi przykładami nadzoru nad realizacją obowiązku nauki są:

- w Płocku – korzystano z aplikacji „Obowiązek Szkolny Obowiązek Nauki” (OSON), gdzie rejestry były miesięcznie aktualizowane. W efekcie prowadzona na poziomie gminy ewidencja była zgodna z danymi z SIO. Ponadto w badanym okresie urząd prawidłowo zlokalizował 24 przypadki niewywiązywania się z obowiązku nauki i podjął odpowiednie kroki administracyjne (w 21 przypadkach ograniczyło się to na uzyskaniu wyjaśnień od opiekunów, a w 3 przypadkach wszczęto postępowanie egzekucyjne);
- w Łodzi – również korzystano z aplikacji OSON, która pozwoliła prawidłowo zlokalizować w badanym okresie 101 przypadków niewywiązywania się z obowiązku nauki. Egzekucja administracyjna nie była konieczna.

Szkoła publiczna – w myśl art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁸ – powinna zapewnić uczniom możliwość korzystania ze świetlicy. W szkołach prowadzonych przez pięć skontrolowanych gmin nie zorganizowano pomieszczeń świetlicowych. Na przykład:

- w gminie Zabłudów – nie utworzono świetlicy w trzech szkołach podstawowych (w Dobrzyniówce, Rafałowie i Białostoczku);
- w mieście Koninie – w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013 nie utworzono świetlicy w Gimnazjum nr 3 w Koninie;
- w mieście Łodzi – w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013 brak świetlic stwierdzono odpowiednio w: 47 i 45 gimnazjach.

W myśl przepisu § 7 ust. 1 zawartego w załącznikach do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutowych publicznych przedszkola oraz publicznych szkół dla uczniów, którzy muszą dłużej przebywać w szkole ze względu na czas pracy ich rodziców (opiekunów prawnych), organizację dojazdu do szkoły lub inne okoliczności wymagające zapewnienia uczniowi opieki w szkole, szkoła organizuje świetlicę. W świetlicy prowadzone są zajęcia w grupach wychowawczych, a liczba uczniów w grupie nie powinna przekraczać 25.

Na terenie trzech gmin stwierdzono przekroczenie dopuszczalnej liczebności grup wychowawczych w szkołach (tj. powyżej 25 uczniów):

- w mieście Koninie – przekroczono dopuszczalną liczbę 25 uczniów w jednej grupie wychowawczej w roku szkolnym 2011/2012 w trzech szkołach (Szkole Podstawowej nr 6 i w Gimnazjum nr 1 i nr 7 w Koninie), a w roku szkolnym 2012/2013 w dwóch szkołach (Szkole Podstawowej nr 6 i Gimnazjum nr 7 w Koninie);
- w mieście Płocku – w przypadku ośmiu szkół podstawowych i dwóch gimnazjów dopuszczono możliwość funkcjonowania w tych szkołach grup wychowawczych, w których przekraczano liczbę 25 uczniów;
- w mieście Elblągu – w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013 liczebność grup wychowawczych przekraczała 25 uczniów odpowiednio: w 19 i 30 grupach wychowawczych zorganizowanych zarówno w szkołach podstawowych jak i gimnazjach.

Kierownicy skontrolowanych jednostek wyjaśnili, że brak świetlic był spowodowany małym zainteresowaniem rodziców (np. Urząd Miasta w Zabłudowie), a zwiększona liczba dzieci w grupach wychowawczych – brakiem wystarczającej liczby pomieszczeń w szkołach na organizację takich świetlic (Urząd Miasta w Elblągu).

²⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.

Finansowanie zadań z zakresu profilaktyki

Organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁹ – są zobowiązane m.in. do podejmowania działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych. Natomiast dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych powinny być wykorzystywane na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałania narkomanii, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii³⁰. Nie mogą być one przeznaczane na inne cele (art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi).

Podczas kontroli stwierdzono, iż w czterech gminach (w: Łodzi, Mysłowicach, Elblągu oraz Kolbudach) część środków przeznaczonych na realizację zadań określonych w programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programach przeciwdziałania narkomanii zostało wydatkowane na inne cele:

- W Urzędzie Gminy w Kolbudach – w latach 2011–2012 wydatkowano ogółem kwotę 129,5 tys. zł na pokrycie deficytu budżetowego i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, tj. na cele inne niż określono to w przywołanej wyżej ustawie.
- W Urzędzie Miejskim w Łodzi – w latach 2011–2012 niewykorzystano w pełni dochodów uzyskanych z tytułu opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w kwocie ogółem 625,1 tys. zł (odpowiednio: 117,0 tys. zł i 508,1 tys. zł). Środki te w wyniku niedokonania korekty planu budżetu na 2012 r. na koniec każdego roku budżetowego wchodziły w rozliczenie budżetu (nadwyżka/niedobór budżetu).
- W Urzędzie Miejskim w Mysłowicach – łączna kwota wydatków poniesionych z naruszeniem art. 18² powołanej ustawy wyniosła ogółem 979,6 tys. zł. Z kwoty tej:
 - 728,1 tys. zł przeznaczono na sfinansowanie wydatków z działu 926 – Kultura fizyczna i sport rozdz. 92695 – Pozostała działalność, (opłacono dodatkowe godzin zajęć sportowych prowadzonych poza godzinami lekcyjnymi w szkołach oraz działalność sekcji sportowych prowadzonych przez Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji (MOSiR),
 - 196,0 tys. zł przekazano na wydatki w dziale 851 – Ochrona zdrowia, rozdz. 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi w ramach których sfinansowano działanie inwestycyjne pn. „Budowa boiska przy Szkole Podstawowej nr 14”. Powyższe działanie naruszało art. 18² ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
 - 55,5 zł wyniosły sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, które wynikały z zawyżonej w 2011 r. o 4,0 tys. zł kwoty wydatków oraz zaniżonej w 2012 r. o 51,5 tys. zł kwoty wydatków, stanowiących różnicę pomiędzy sprawozdaniami z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, a sprawozdaniami finansowymi Rb-28S za dany rok.
- W Urzędzie Miejskim w Elblągu – w 2011 r. niewydatkowana kwota z tytułu opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu wyniosła 104,7 tys. zł. Kwoty tej nie ujęto w planie wydatków na 2012 r. w dziale 851 rozdziałach 85154 i 85153, tj. na realizację Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii. Przeznaczono ją natomiast na realizację programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Ponadto sprawozdawcze skutki nieprawidłowości wyniosły 24,1 tys. zł. Wydatek ten dotyczył wykazania zadań realizowanych ramach Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, którego nie opracowano.

W ocenie NIK przywołane działania ograniczały w istotny sposób realizację przez gminy zadań w zakresie zapobiegania patologiom społecznym, w tym programów rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii.

²⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1356.

³⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 124.

Doskonalenie zawodowe nauczycieli

W budżetach organów prowadzących szkoły – zgodnie z art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela³¹ – wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego – w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. W pięciu gminach (55%) środki te były wydatkowane niezgodnie z przeznaczeniem lub w zaniżonej kwocie. W latach 2011 i 2012 Urząd Gminy w Kolbudach przeznaczył na ten cel odpowiednio 0,57% i 0,96%, Urząd Miejski w Elblągu – 0,51% i 0,57%, Urząd Miasta Płocka – 0,56% i 0,94%, Urząd Miasta w Mysłowicach – 0,41% w obydwu wskazanych latach. Wysokość środków przekazanych przez Urząd Miasta w Annopolu również była niższa od ustawowo przewidzianej wysokości (w roku 2011 – 0,92%, w roku 2012 – 0,9%).

Ponadto Urząd Miejski w Koninie ze środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli wyodrębnionych na podstawie art. 70a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, w latach 2011–2013, przekazał do Miejskiego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli w Koninie kwotę 201,2 tys. zł (odpowiednio: 66,4 tys. zł, 69,2 tys. zł i 65,5 tys. zł z przeznaczeniem na dofinansowanie działalności tej jednostki). Działanie takie naruszało przepis art. 70a ust. 2 powołanej ustawy, zgodnie z którym ze środków tych nie można było finansować publicznych placówek doskonalenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Wskazać jednocześnie należy na występowanie istotnych braków w przygotowaniu nauczycieli do realizacji zadań wychowawczych w szkole. Wyniki kontroli NIK z 2011 roku – *Organizacja i finansowanie kształcenia doskonalenia zawodowego nauczycieli* (P/11/073/KNO)³² wskazały, że organy prowadzące szkoły nie analizowały potrzeb w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz nie opracowywały planów doskonalenia zawodowego. Natomiast dyrektorzy szkół nie monitorowali i nie zapewniali nauczycielom wystarczającej pomocy w doskonaleniu zawodowym, a przez to w nabywaniu m.in. umiejętności rozwiązywania bieżących problemów wychowawczych. Nieprawidłowości dotyczące zasad organizacji doskonalenia zawodowego dotyczyły 74% skontrolowanych szkół. Ustalono, że dyrektorzy 91% skontrolowanych szkół nierzetelnie rozpoznawali potrzeby w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli, a w przypadku kolejnych 57% szkół dyrektorzy składali do organu prowadzącego nierzetelne wnioski w sprawie dofinansowania zawodowego nauczycieli.

3.4 Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

W 2007 r. Izba przeprowadziła kontrolę P/071/081/KNO pn. *Przeciwdziałanie zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych*³³. Do dyrektorów szkół skierowano wnioski dotyczące: opracowania i realizacji programów profilaktycznych i wychowawczych oraz dokonywania ich oceny (ewaluacji), rzetelnego rozpoznawania występujących na terenie szkoły zagrożeń (ze szczególnym uwzględnieniem problematyki narkomanii), a także podjęcia w szerszym niż dotychczas zakresie doskonalenia nauczycieli związanego z przeciwdziałaniem zachowaniom patologicznym wśród dzieci i młodzieży. Ponadto NIK wnioskowała o zapewnienie skutecznej kontroli realizacji obowiązku szkolnego oraz prawidłowego prowadzenia w tym zakresie stosownej dokumentacji.

³¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 191.

³² Informacja dostępna na stronie BIP Najwyższej Izby Kontroli: http://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_11_073_20121_1051328551352118535~01,typ,kk.pdf

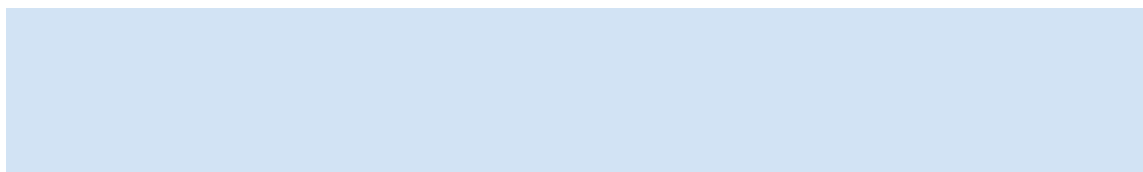
³³ Informacja dostępna na stronie BIP Najwyższej Izby Kontroli: http://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,px_informacja_p07081_bip,typ,kk.pdf

Weryfikacji realizacji powyższych wniosków dokonano w czterech szkołach poddanych kontroli w 2007 roku. Stwierdzono, że przywołane wyżej wnioski zostały zrealizowane.

Pod adresem prezydentów miast, burmistrzów i wójtów – jako organów prowadzących szkoły – skierowano wnioski dotyczące: zapewnienia prawidłowego nadzoru nad realizacją obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16–18 lat, opracowania programów przeciwdziałania narkomanii, dokonywaniu ich oceny, a ponadto opracowania programów profilaktycznych zapobiegających zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży.

Weryfikacji realizacji powyższych wniosków dokonano w dwóch gminach. Stwierdzono, że przywołane wyżej wnioski zostały zrealizowane.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż nieprawidłowości stwierdzone podczas poprzedniej kontroli w znacznym stopniu powtórzyły się w skontrolowanych obecnie szkołach i gminach.



4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrolę planową – *Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży szkolnej* poprzedziła, przeprowadzona w IV kwartale 2007 r., kontrola o podobnym tytule – *Przeciwdziałanie zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych* (P/07/081). W związku z ustaleniami wyżej wymienionej kontroli do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów jako organów prowadzących szkoły różnych typów oraz dyrektorów skontrolowanych szkół, NIK skierowała wnioski pokontrolne mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. Szczegółowy wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole oraz ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK zamieszczono w załączniku nr 5.1 do niniejszej Informacji.

W trakcie kontroli planowej w 25 szkołach przeprowadzono anonimowe badania ankietowe wśród uczniów, nauczycieli i pedagogów/psychologów szkolnych³⁴. O ankietach przeprowadzanych wśród uczniów poinformowano radę rodziców. Zapewniono anonimowość ankiet poprzez przekazanie ich i zebranie bezpośrednio przez kontrolera, z pominięciem pracowników szkoły. W szkołach podstawowych ankiety skierowano tylko do uczniów klas szóstych, a w gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych przeprowadzono je w klasach drugich i trzecich.

Poniższe zestawienie przedstawia liczebność uczniów, nauczycieli i pedagogów/psychologów szkolnych na dzień 3 września 2013 r. oraz liczbę zebranych ankiet w skontrolowanych szkołach.

Tabela nr 1

Odsetek uczniów, nauczycieli i pedagogów szkolnych ankietowanych przez NIK w kontrolowanych szkołach

Grupa ankietowana	liczba wg stanu na dzień 3 września 2013 r.	liczba zebranych ankiet	2/1 (%)
	1	2	3
I. SZKOŁY PODSTAWOWE			
uczniowie	2574	337	13,1
nauczyciele	263	188	71,5
pedagodzy/psycholodzy szkolni	10	10	100
II. GIMNAZJA			
uczniowie	3267	1034	31,6
nauczyciele	501	345	68,9
pedagodzy/psycholodzy szkolni	15	15	100
III. SZKOŁY PONADGIMNAZJALNE			
uczniowie	5660	988	23,3
nauczyciele	558	417	87,1
pedagodzy/psycholodzy szkolni	17	17	100
RAZEM SKONTROLOWANE SZKOŁY			
uczniowie	11501	2359	20,5
nauczyciele	1322	945	71,5
pedagodzy/psycholodzy szkolni	42	42	100

Źródło: Opracowanie własne.

³⁴ Dane na podstawie badania ankietowego NIK przeprowadzonego w kontrolowanych szkołach, którym objęto 2359 uczniów, 945 nauczycieli oraz 42 pedagogów.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

1. Przeprowadzona kontrola była prowadzona równolegle w wybranych rodzajach jednostek kontrolowanych (gminy i szkoły różnych typów), a informacje i ustalenia uzyskane w jednej jednostce były na bieżąco weryfikowane w innych podmiotach objętych badaniem.
2. Kontrolę planową pn. *Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży szkolnej* przeprowadzili kontrolerzy z Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego z udziałem ośmiu Delegatur NIK w: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu i Warszawie.
3. Doboru jednostek do kontroli (szkół publicznych i jst) dokonano w sposób celowy, z uwzględnieniem wszystkich typów szkół (podstawowe, gimnazjum i szkoły ponadgimnazjalne) i etapów edukacyjnych oraz zróżnicowania szkół na publiczne szkoły miejskie oraz funkcjonujące na terenach słabo zurbanizowanych. W przypadku szkół zasadę losowego doboru zastosowano w 21 jednostkach, a w przypadku jst (gminy i powiaty) w siedmiu. W pozostałych przypadkach odpowiednio: czterech i dwóch do kontroli wytypowano jednostki, które w kontroli przeprowadzonej w 2007 r. pn. *Przeciwdziałanie zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych* (nr P/07/081)³⁵ otrzymały ocenę niższą niż pozytywna.
4. Do oceny kontrolowanej działalności w wystąpieniach pokontrolnych – niezależnie od kontrolowanego podmiotu – zastosowano trzystopniową skalę ocen:
 - ♦ *pozytywną* – stosowaną w przypadkach, w których nie stwierdzono uchybień oraz nieprawidłowości, a ewentualne uchybienia o charakterze formalnym, wystąpiły sporadycznie nie powodując żadnych następstw dla kontrolowanej działalności (dotyczy to nieistotnych z punktu widzenia kontroli pojedynczych przypadków braków w dokumentacji, pomyłek lub odstępstw od przyjętych form prowadzenia tej dokumentacji o charakterze formalnym nie naruszających jednak przepisów prawa i nie niosących żadnych skutków finansowych);
 - ♦ *pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości* – stosowaną w przypadkach, w których kontrola ujawniła czyny, zaniechania lub przypadki działań naruszających obowiązujące przepisy prawa oraz niosące skutki finansowe, a wywierające negatywny wpływ na kontrolowaną działalność ze względu na kontekst zagadnień objętych kontrolą;
 - ♦ *negatywną* – stosowaną w przypadkach, w których stwierdzono istotne nieprawidłowości (np. działania naruszające przepisy prawa) przekraczające próg ustalony dla oceny *pozytywnej, mimo stwierdzonych nieprawidłowości*.
5. W trakcie kontroli zasięgano informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK w 36 jednostkach niekontrolowanych m.in. w lokalnych (właściwych dla usytuowania kontrolowanej jednostki) jednostkach Policji, w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Komendzie Głównej Policji. Informacje uzyskane w tym trybie dotyczyły wyników współpracy pomiędzy szkołami a lokalnymi jednostkami Policji oraz działań podejmowanych na rzecz przeciwdziałania przejawom patologii wśród dzieci i młodzieży szkolnej przez Ministra Edukacji Narodowej i Komendanta Głównego Policji.
6. W wyniku kontroli sformułowano w wystąpieniach pokontrolnych 75 wniosków. Kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o działaniach podjętych w celu wykonania wniosków pokontrolnych NIK.

³⁵ Informacja o wynikach kontroli przeciwdziałania zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych Nr ewid.: 128/2008/P07081/KNO Warszawa, sierpień 2008 r.

Według stanu na dzień 4 czerwca 2014 r. zostało zrealizowanych 45 wniosków, nie zrealizowano sześć wniosków, a w trakcie realizacji znajdują się 24 wnioski.

7. Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zgłosili: Dyrektor Gimnazjum nr 3 im. Marszałka J. Piłsudskiego w Warszawie (P/13/068/KNO/01); Dyrektor publicznego Gimnazjum nr 3 w Łodzi (P/13/068/LLO/01) i Prezydent Miasta Elbląg (P/13/068/LOL/02). Spośród pięciu rozpatrzonych zastrzeżeń trzy uwzględniono w całości (Gimnazjum nr 3 im. Marszałka J. Piłsudskiego w Warszawie), a dwa oddalono (Publiczne Gimnazjum nr 3 w Łodzi i Urząd Miasta Elbląga).

8. W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości finansowe na łączną kwotę 2.064,2 tys. zł, z tego:

- 1) kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa w wysokości – 1.125,3 tys. zł;
- 2) kwot wydatkowanych z naruszeniem prawa w wysokości – 859,3 tys. zł;
- 3) sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w wysokości – 79,6 tys. zł.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami finansowymi Najwyższa Izba Kontroli skierowała zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez: Prezydenta Miasta Łodzi, Prezydenta Miasta Elbląga i Prezydenta Miasta Mysłowice w przedmiocie wydatkowania części dochodów uzyskanych z tytułu opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w kwocie odpowiednio: 625,0 tys. zł., 104,7 tys. zł i 924,1 tys. zł.

Ponadto, Delegatura NIK w Gdańsku poinformowała Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku o wynikach kontroli w Gminie Kolbudy, w której na podstawie uchwał Rady Gminy niewydatkowane dochody uzyskane z ww. opłat (129,5 tys. zł) zostały wydane na pokrycie deficytu budżetowego i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, tj. niezgodnie z przeznaczeniem, określonym w art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

5.1. Wykaz jednostek objętych kontrolą i osób kierujących tymi jednostkami oraz ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko dyrektora szkoły, wójta lub burmistrza (prezydenta miasta)	Oceny skontrolowanej działalności zawarte w wystąpieniach pokontrolnych	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1.	Gimnazjum nr 3 im. J. Piłsudskiego w Warszawie	Katarzyna Hampel	P(n)	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
2.	Liceum Ogólnokształcące im. Stefana Żeromskiego w Żyrardowie	Genowefa Milczarek	P(n)	
3.	Zespół Szkół Ogólnokształcących i Zawodowych w Mońkach	Krystyna Kryńska	P	Delegatura NIK w Białymstoku
4.	Gimnazjum w Mońkach	Ireneusz Szydłowski	P	
5.	Urząd Miejski w Zabłudowie	Jacek Waldemar Lulewicz	P(n)	
6.	Gimnazjum w Zabłudowie	Grażyna Zakrzewska-Dąb	P(n)	
7.	Urząd Gminy w Kolbudach	Leszek Grombala	P(n)	Delegatura NIK w Gdańsku
8.	Zespół Kształcenia Podstawowego i Gimnazjalnego w Kolbudach	Robert Aszyk	P(n)	
9.	Gimnazjum nr 3 w Knurowie	Krystyna Dziedzic	P(n)	Delegatura NIK w Katowicach
10.	Urząd Miasta w Mysłowicach	Edward Lasok	P(n)	
11.	Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 2 w Mysłowicach	Ewa Zając	P	
12.	Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 3 w Mysłowicach	Adam Goździcki	P	
13.	Urząd Miasta w Annopolu	Wiesław Liwiński	P(n)	Delegatura NIK w Lublinie
14.	Urząd Miasta w Chełmie	Agata Fisz	P	
15.	Zespół Szkół Ogólnokształcących nr 6 w Chełmie	Dorota Cieślik	P(n)	
16.	Zespół Szkół Budowlanych w Chełmie	Wiesława Zarek	P(n)	
17.	Urząd Miasta Łodzi	Hanna Elżbieta Zdanowska	P(n)	Delegatura NIK w Łodzi
18.	Publiczne Gimnazjum nr 3 w Łodzi	Sławomir Wołczyk	P	
19.	XXIV liceum Ogólnokształcące w Łodzi	Jolanta Kalisiak	P	
20.	Szkoła Podstawowa nr 114 w Łodzi	Agnieszka Trapsza-Lorek	P	

21.	Gimnazjum nr 1 w Giżycku	Monika Gabriela Organ	P(n)	Delegatura NIK w Olsztynie
22.	Urząd Miasta w Elblągu	Jerzy Wilk	P(n)	
23.	Zespół Szkół Mechanicznych w Elblągu	Mariusz Bachanek	P(n)	
24.	Szkoła Podstawowa nr 21 w Elblągu	Edward Pietrulewicz	P	
25.	Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 3 w Malborku	Jan Stawicki	P(n)	
26.	Zespół Szkół nr 1 w Malborku	Bożena Zalewska	P	
27.	Urząd Miejski w Koninie	Józef Nowicki	P(n)	Delegatura NIK w Poznaniu
28.	Zespół Szkół im. M. Kopernika w Koninie	Tomasz Kucharczyk	P(n)	
29.	Gimnazjum nr 5 w Koninie	Ewa Kutnik	P(n)	
30.	Szkoła Podstawowa nr 15 w Koninie	Iwona Baszczyk	P	
31.	Urząd Miasta Płocka	Andrzej Nowakowski	P(n)	Delegatura NIK w Warszawie
32.	Zespół Szkół nr 6 im. Władysława Jagiełły w Płocku	Mirosław Piątek	P(n)	
33.	Gimnazjum Publiczne nr 4 im. Jana Pawła II w Pruszkowie	Ewa Nowacka	P(n)	
34.	Szkoła Podstawowa nr 9 w Pruszkowie	Urszula Głogowska-Żuchowska	P(n)	

Oznaczenie ocen: pozytywna (P); pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości P(n); negatywna (N).

5.2. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących skontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r., poz. 124.).
3. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1356).
4. Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 49, poz. 463 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 139, poz. 814 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, ze zm.).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011–2016 (Dz. U. Nr 78, poz. 428).
12. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych w bazach danych oświatowych, zakresu danych identyfikujących podmioty prowadzące bazy danych oświatowych, terminów przekazywania danych między bazami danych oświatowych oraz wzorów wydruków zestawień zbiorczych (Dz. U. Nr 277, poz. 2746, ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowych form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem (Dz. U. Nr 26, poz. 226).
14. 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.).
15. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 204).
16. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach (Dz. U. Nr 228, poz. 1487).
17. 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).
18. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz. U. Nr 23, poz. 225 ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624, ze zm.).

5.3. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Stan prawny

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³⁶, system ten zapewnia realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju; wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny; możliwość korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej; możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną oraz niedostosowaną społecznie; opiekę uczniom pozostającym w trudnej sytuacji materialnej i życiowej; warunki do rozwoju zainteresowań i uzdolnień uczniów poprzez organizowanie zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych; kształtowanie aktywności społecznej i umiejętności spędzania czasu wolnego oraz utrzymywanie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach oświatowych.

Działalność edukacyjna szkoły jest określona w programie wychowawczym szkoły oraz w szkolnym programie profilaktyki, które powinny być dostosowane do potrzeb rozwojowych uczniów oraz potrzeb danego środowiska. Obowiązek określenia celów i zadań szkoły wynikających z przepisów prawa oraz uwzględniający program wychowawczy szkoły i szkolny program profilaktyki wynika z przepisów: § 2 ust. 1 pkt 1, załączników nr 2, 3, 4, 5 i 5a do *rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół*³⁷. Szkolny program wychowawczy – to program, który powinien opisywać w sposób całościowy wszystkie treści i działania o charakterze wychowawczym i być realizowany przez wszystkich nauczycieli danej szkoły, zaś Szkolny program profilaktyki – powinien wspierać codzienną pracę edukacyjno-wychowawczą i profilaktyczną szkoły (wspomagać wychowanie i nauczanie).

Szkoła ma obowiązek systematycznego rozpoznawania i diagnozowania zagrożeń związanych z uzależnieniem, co wynika z § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowych form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem³⁸. W zakresie profilaktyki szkoły mogą wykorzystywać zarówno własne programy (opracowane przez pracowników szkoły), jak i programy krajowe oraz tzw. programy rekomendowane (opracowane przez wyspecjalizowane ośrodki i sprawdzone co do skuteczności ich działania).

Obowiązek szkolny – spełnia się przez uczęszczanie do szkoły podstawowej i gimnazjum, publicznych albo niepublicznych (art. 16 ust. 5 u.s.o.). Po ukończeniu gimnazjum obowiązek nauki spełnia się przez uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadgimnazjalnej lub przez realizowanie, zgodnie z odrębnymi przepisami, przygotowania zawodowego u pracodawcy (art. 16 ust. 5a u.s.o.). Uczeń, który ukończył szkołę ponadgimnazjalną przed ukończeniem 18 roku życia, może również spełniać obowiązek nauki przez uczęszczanie do szkoły wyższej (art. 16 ust. 5c u.s.o.).

W myśl art. 19 ust. 1 u.s.o., dyrektorzy publicznych szkół podstawowych i gimnazjów kontrolują spełnianie obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkałe w obwodach tych szkół, a gmina kontroluje spełnianie obowiązku nauki przez młodzież zamieszkałą na terenie tej gminy.

³⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm; dalej u.s.o.

³⁷ Dz. U. nr 61, poz. 624, ze zm.

³⁸ Dz. U. Nr 26, poz. 226

Niespełnianie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki podlega egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 20 ust. 1 u.s.o.).

Zadania ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szkół w obszarze szeroko rozumianej profilaktyki społecznej (ograniczającej zagrożenie patologią wśród dzieci i młodzieży) wynikają nie tylko z ustawy o systemie oświaty, lecz również z innych ustaw, w szczególności z: ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii³⁹, ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴⁰; ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego⁴¹; ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych⁴².

Zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii realizują organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, a także przedszkola, szkoły i inne jednostki organizacyjne wymienione w art. 2 pkt 3–5 i 7–9 u.s.o (odpowiednio: art. 5 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii). W rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie szczegółowych form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem zostało określone m.in.: na czym ma polegać działalność wychowawcza, zapobiegawcza i informacyjna w szkole, kto jest bezpośrednio za nią odpowiedzialny (odpowiednio: § 2 i 3 rozporządzenia) oraz na czym ma polegać poradnictwo w zakresie zapobiegania uzależnieniom od środków odurzających i substancji psychotropowych (§ 8 tego rozporządzenia).

Przeciwdziałanie narkomanii należy do zadań własnych gminy i obejmuje m.in. prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, a także wspomaganie działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych służących rozwiązywaniu problemów narkomanii. W celu realizacji tych zadań, wójt/burmistrz/prezydent miasta opracowuje Gminny Program Przeciwdziałania Narkomanii. Program uchwała rady gminy (art.10 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz ust. 2 i 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii). Prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gmin (art. 4¹ ust.1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi). Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania uwzględnia problem trzeźwości i abstynencji wśród celów wychowania oraz zapewnia wiedzę o szkodliwości alkoholizmu dla jednostki oraz w życiu rodzinnym i społecznym (art. 5 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub 18¹ oraz z opłat określonych w art. 11¹ wykorzystywane są na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałania narkomanii, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, i nie mogą być przeznaczane na inne cele. Ponadto zadania związane z przeciwdziałaniem narkomanii są finansowane ze środków własnych wykonujących te zadania, ze środków przeznaczonych na realizację programów zdrowotnych (z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia) oraz środków Narodowego Funduszu Zdrowia (art. 2 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii).

³⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 124; zwanej dalej ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii.

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 ze zm.; zwanej dalej ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

⁴¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375; zwanej dalej ustawą o ochronie zdrowia psychicznego.

⁴² Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55, ze zm.; zwana dalej ustawą o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu.

Organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania m.in. działań zmierzających do ochrony zdrowia przed następstwami używania tytoniu (art. 1 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych). Ochrona ta realizowana jest przez kształtowanie polityki zdrowotnej, ekonomicznej i społecznej, do której należy m.in.: promocja zdrowia przez propagowanie stylu życia wolnego od nałogu papierosów i używania wyrobów tytoniowych oraz działalność wychowawcza i informacyjna (art. 3 pkt 2 i 2a powołanej ustawy).

Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

W roku szkolnym 2011/2012 w Polsce działało 31.205 szkół dla dzieci i młodzieży (wraz ze szkołami policealnymi), do których uczęszczało 5.128,9 tys. uczniów, w tym m.in. odpowiednio: 13.722 szkoły podstawowe, do których uczęszczało 2.187,2 tys. uczniów; 7.331 gimnazjów z 1.210 tys. uczniów; 7.272 szkół ponadgimnazjalnych (przypasabiających do pracy, zasadniczych zawodowych, ogólnokształcących, zawodowych) do których uczęszczało 1.401,1 tys. uczniów. Jednostki samorządu terytorialnego były organem prowadzącym dla 26.028 (83,4%) wyżej wymienionych szkół dla dzieci i młodzieży, organizacje i stowarzyszenia społeczne – 1.693 (5,4%) szkół, organizacje wyznaniowe – 340 (1,1%) szkół, jednostki administracji rządowej – 310 (15) szkół i inne podmioty – 2.834 (9,1%) szkół⁴³.

W raporcie *Przemoc w szkole*⁴⁴ wskazano m.in., że przemoc fizyczna dotyka dość dużą grupę uczniów – jedna trzecia została umyślnie przewrócona lub pobita, a dalsze 7% uczniów doświadczyło przemocy fizycznej określanej jako groźna (z użyciem niebezpiecznych narzędzi, powodującej obrażenia cielesne). Najbardziej powszechną formą przemocy, jakiej doświadczają uczniowie pozostaje przemoc werbalna, która dotknęła 63% badanych. Oznacza to, że niemal dwie trzecie uczniów przynajmniej raz było obrażanych, przezywanych lub wyśmiewanych. Dotkliwa jest także przemoc relacyjna, która spotkała dwie piąte badanych polegająca na manipulowaniu relacjami społecznymi ucznia w taki sposób, żeby zrobić mu przykrość (rozpowszechnianie o nich szkodliwych kłamstw, odtrącanie przez kolegów i koleżanki, wykluczanie z grupy). Co dwudziesty badany uczeń doświadczył przemocy polegającej na upublicznieniu w Internecie informacji, zdjęć lub filmów wbrew jego woli tzw. *outing* – upublicznianie prywatnych materiałów ofiary, w których posiadanie wszedł sprawca (zapisy rozmów, listy, zdjęcia). Agresor upublicznia je elektronicznie innym osobom, dla których te materiały nie były przeznaczone. Innym rodzajem przemocy elektronicznej jest tzw. *happy slapping* czyli „prowokowanie lub atakowanie innej osoby oraz dokumentowanie zdarzenia za pomocą filmu lub zdjęć. W następnym etapie sprawca rozpowszechnia kompromitujący materiał w Internecie lub rozsyła go innym osobom”⁴⁵.

Z przywołanych wyżej badań wynika m.in., że jeden na siedmiu (14%) uczniów doświadczył przemocy seksualnej w jednej formie (pytano o cztery), przy czym 3% uczniów doświadczyło jej w trzech lub czterech formach np. byli zarówno podglądani w toalecie, jak i ktoś próbował ich rozebrać, obnażyć, pocałować lub dotykać w sposób seksualny wbrew ich woli.

⁴³ *Oświata i Wychowanie w roku szkolnym 2011/2012*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.

⁴⁴ *Przemoc w szkole – raport z badań*, lipiec 2011. Zespół badawczy Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego: Agata Komendant-Brodowska, Anna Giza-Poleszczuk, Anna Baczko-Dombi.

⁴⁵ Jacek Pyżalski, *Agresja elektroniczna i cyberbullying – stary dom z nową fasadą? Nowe technologie komunikacyjne w życiu młodzieży*, dostępny na www.robustproject.wsp.lodz.pl

To samo źródło podaje, że z uwagi na płeć przemoc w szkole częściej dotyka chłopców niż dziewczęta. Ponad jedna czwarta (26%) dziewcząt nie doświadczyła żadnego rodzaju przemocy, wśród chłopców nieco mniejsza grupa – 23% może powiedzieć to samo. Nieco więcej niż jedna dwudziesta (6%) dziewcząt i jeden na dziesięciu (10%) chłopców doświadczył dziesięciu lub więcej różnych rodzajów przemocy, przy czym części z nich doświadczała ona wielokrotnie. Zaznaczyć należy, że im starsze dzieci, tym rzadziej są ofiarami przemocy (wyjątek stanowi przemoc cyfrowa). Na szczególną uwagę zasługuje specyficzny rodzaj przemocy, nazywany dręczeniem lub prześladowaniem szkolnym (ang. bullying), co polega m.in. na obrażaniu, wyśmiewaniu, plotkowaniu, wykluczaniu czy odtrącaniu, a ponadto bycie ofiarą trzech różnych typów przemocy, o których napisano wyżej, przy czym każdego z nich kilkakrotnie. W polskich szkołach około 9% uczniów (jeden na jedenastu) można uznać za ofiary dręczenia szkolnego. Ofiarą dręczenia jest co dziesiąty chłopiec (10%) i co piętnasta dziewczyna.

Dane z Systemu Informacji Oświatowej (SIO) wskazują wg stanu na dzień 31 marca każdego roku⁴⁶, że w latach szkolnych 2011/2012–2012/2013 liczba wypadków w szkołach, spowodowanych pobiciem, uderzeniem umyślnym spadła o 120 wypadków, tj. o 12,1%, natomiast nieumyślnym uderzeniem – spadła o 796 wypadków, tj. o 8,16%.

Napoje alkoholowe są najbardziej rozpowszechnioną substancją psychoaktywną wśród młodzieży, jak wynika z Ogólnopolskich Badań Ankietowych zrealizowanych w 2011 r. w ramach Europejskiego Programu Badań Ankietowych ESPAD przeprowadzonego w 2011 r. w szkołach⁴⁷. Palenie tytoniu jest zachowaniem mniej powszechnym. Chociaż raz w życiu paliło 52,7% gimnazjalistów i 70,9% uczniów ze starszej grupy. Picie alkoholu jest bardziej rozpowszechnione wśród chłopców niż wśród dziewcząt. Porównanie wyników badania z 2011 r. z wynikami badań zrealizowanych w 2007 r. wykazało brak większych zmian w tym zakresie.

Według tego samego źródła używanie leków uspakajających lub nasennych (w tym tzw. dopalaczy) bez przypisu lekarza stało się udziałem 15,5% uczniów młodszych i 16,8% starszych. Sięganie po leki jest bardziej rozpowszechnione wśród dziewcząt niż wśród chłopców. Wyniki badania wskazują na znacznie niższy poziom rozpowszechnienia używania substancji nielegalnych, szczególnie tytoniu i alkoholu. Większość badanych nigdy po substancje nielegalne nie sięgała. Wśród tych, którzy mają za sobą takie doświadczenia większość stanowią osoby, które co najwyżej eksperymentowały z marihuaną lub haszyszem. Chociaż raz w ciągu całego życia używało tych substancji 24,3% młodszych uczniów i 37,3% starszych uczniów. Na drugim miejscu pod względem rozpowszechnienia substancji wśród substancji nielegalnych jest amfetamina – około 4,6% wśród uczniów gimnazjów i 8,3% wśród uczniów szkół ponadgimnazjalnych. Aktualnie, okazjonalnie używanie substancji nielegalnych, na pierwszym miejscu pod względem rozpowszechnienia stawia przetwory konopi. W klasach trzecich gimnazjów używa tego środka ponad 10,1% uczniów, w klasach drugich szkół ponadgimnazjalnych – 28,5%. Wskaźniki używania przetworów konopi w 2011 r. (w porównaniu z 2007 r.), silnie wzrosły chociaż w latach 2003–2007 obserwowano stabilizację a nawet spadek. Z badań nad dostępnością przez dzieci i młodzież do narkotyków wynika, że narkotyki dostępne są właściwie w każdej szkole ponadpodstawowej, przy czym najwięcej spraw ujawnianych dotyczy gimnazjów.

⁴⁶ Dane wg stanu na 31.03. obejmują okres od początku danego roku szkolnego do 31 marca następnego.

⁴⁷ Patrz: www.ESPAD-badania.pl oraz Janusz Sierosławski, Zakład Badań nad Alkoholizmem i Toksykologią, Instytut Psychiatrii i Neurologii w Warszawie – wyniki ogólnopolskiego badania ankietowego zrealizowanego w 2011 r. w ramach Europejskiego Programu Badań Ankietowych w Szkołach (ESPAD).

Z powszechnie dostępnych danych Komendy Głównej Policji⁴⁸ z dnia 31 stycznia 2013 r. wynika m.in., że w 2012 r., w porównaniu do roku 2011 na terenie kraju popełnionych zostało ogółem 1.119.803 przestępstw (1.159.554 w 2011 r.), w tym przez nieletnich 94.186 (101.026 w 2011 r.). Zanotowano 11% spadek przestępstw stwierdzonych na terenie szkół podstawowych, gimnazjów, szkół średnich i zawodowych oraz takich placówek, jak internat, bursa szkolna, a także 17% spadek przestępstw stwierdzonych w szkołach podstawowych i gimnazjach dokonanych przez nieletnich.

⁴⁸ Statystyki policyjne obejmują różnego rodzaju zdarzenia popełniane na terenie szkół. Dane te nie dostarczają jednak informacji, czy osoba popełniająca czyn przestępczy była uczniem danej szkoły, czy też osobą z zewnątrz względnie czy czyn ten odbywał się w czasie zajęć szkolnych czy po ich zakończeniu (wieczorem, w nocy, w trakcie wakacji czy ferii zimowych).

5.4. Wykaz podmiotów, 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. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Edukacji Narodowej
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Rzecznik Praw Dziecka
9. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Komisja Edukacji, Nauki i Sportu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
13. Kuratorzy oświaty (wszyscy)
14. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego



MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ

Warszawa, 25 lipca 2014 r.

BJA.WKI.AL.0701.14.2013

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), przedstawiam stanowisko do *Informacji o wynikach kontroli przeciwdziałania zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży* (pismo NIK z 11 lipca 2014 r. znak: KNO-4101-03-00/2013 P/13/068).

W odniesieniu do skierowanego do Ministra Edukacji Narodowej wniosku o: *kontynuowanie działań mających na celu wzmocnienie skuteczności systemu przeciwdziałania zjawiskom patologii wśród uczniów i młodzieży szkolnej, m.in. poprzez monitorowanie skali zagrożeń takimi zjawiskami oraz ocenę funkcjonujących w systemie oświaty rozwiązań prawnych z zakresu działań wychowawczych w szkołach*, przedstawiam poniższe informacje.

Minister Edukacji Narodowej nie podziela opinii Najwyższej Izby Kontroli, zawartej w części dokumentu *Wprowadzenie* w brzmieniu: *Niepowodzeniem zakończyła się realizacja rządowego programu Bezpieczna i Przyjazna Szkoła, wdrażanego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w latach 2008-2011. Jego celem miało być uzyskanie poprawy stanu bezpieczeństwa uczniów, ograniczenie występowania zjawisk patologicznych, w tym szczególnie agresji i przemocy rówieśniczej*. W zamieszczonym na str. 5 przypisie, NIK stwierdza, m. in., że *opracowania wskazują, że jeżeli chodzi o skalę przemocy, to nie nastąpiły w tej kwestii istotne zmiany, a inne statystyki Policji, wskazują na wyraźny wzrost przestępczości w szkołach*. Stwierdzenia te zostały sformułowane w oparciu o wyniki kontroli przeprowadzonej w 2012 r. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w MEN w zakresie efektów realizacji przywołanego Programu.

Minister Edukacji Narodowej przedstawiał co roku szczegółowe sprawozdania z realizacji Rządowego programu na lata 2008-2013 „Bezpieczna i przyjazna szkoła”, które były przyjęte przez Radę Ministrów. Obejmowały one opis zadań podejmowanych w trakcie realizacji ww. Programu w danym roku wraz z osiągniętymi efektami działań, a także szczegółowe rozliczenie poniesionych kosztów ze środków przyznanych w rezerwie celowej w danym roku budżetowym. Jednocześnie, uprzejmie informuję, że uwagi z kontroli przeprowadzonej w 2012 r. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów były realizowane już w roku 2013 przy poprzedniej edycji programu i zostały uwzględnione również w Programie na lata 2014-2016.

Całościowa ewaluacja realizacji Programu w latach 2008 – 2013 jest w trakcie przygotowywania i obejmie ona kompleksowy opis korzyści odniesionych w wyniku jego realizacji, przedstawi efektywność finansową oraz wpływ na odbiorców działań podejmowanych w jego ramach. Zakończenie ewaluacji programu na lata 2008-2013 jest przewidziane w IV kwartale bieżącego roku.

W okresie objętym kontrolą NIK, Minister Edukacji Narodowej ustalił kierunki polityki oświatowej państwa, wskazując następujące obszary priorytetowe związane z działalnością profilaktyczną skierowaną do dzieci i młodzieży szkolnej:

- 1) „Realizacja działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania narkomanii, w tym współpraca z wyspecjalizowanymi instytucjami oraz wykorzystywanie przygotowanych przez nie ofert i materiałów”, w roku szkolnym 2010/2011;
- 2) „Wzmocnienie bezpieczeństwa w szkołach i placówkach”, w roku szkolnym 2012/2013;
- 3) „Działania szkoły na rzecz zdrowia i bezpieczeństwa uczniów”, w roku szkolnym 2013/2014;

W roku szkolnym 2014/2015 „Profilaktyka agresji i przemocy w szkołach” to jeden z podstawowych kierunków polityki oświatowej państwa ustalonych przez Ministra Edukacji Narodowej.

Ustalenie kierunków polityki oświatowej państwa oznacza, że dyrektorzy szkół są zobowiązani w swoich działaniach zwracać uwagę na wyznaczony priorytet w całej działalności szkoły. Natomiast placówki doskonalenia nauczycieli, poradnie psychologiczno-pedagogiczne i biblioteki pedagogiczne są zobowiązane przygotować ofertę dla szkół wspierającą nauczycieli w ich działaniach, tj. powinny przygotować oferty szkoleń, konferencji i seminariów dla nauczycieli. Kuratorzy oświaty w ramach nadzoru – zobowiązani są kontrolować i monitorować działania na rzecz szeroko pojętego bezpieczeństwa dzieci i młodzieży.

Także Ministerstwo Edukacji Narodowej przygotowało oferty działań profilaktycznych adresowanych do kadry pedagogicznej, rodziców, uczniów oraz organów prowadzących szkoły i placówki (do wykorzystania w realizacji zadań dydaktycznych, wychowawczych i profilaktycznych).

Efekty działań profilaktycznych i wychowawczych, w tym realizowanych w ramach Rządowego programu na lata 2008-2013 „Bezpieczna i przyjazna szkoła”, mogą być oceniane trafnie jedynie w perspektywie długoterminowej. Zdaniem MEN, systematyczne działania wychowawcze i profilaktyczne pozwoliły osiągnąć znaczną poprawę w zakresie bezpieczeństwa w szkołach i placówkach. Z powszechnie dostępnych danych Komendy Głównej Policji, w 2013 roku na terenie placówek oświatowych i wychowawczych stwierdzono ogółem 17 544 przestępstwa, (28 267 w 2012 r.). W porównaniu do 2012 r. liczba stwierdzonych przestępstw zmniejszyła się o 10 723 przypadki, co stanowi spadek o 62%). W 2013 roku również znaczące zmniejszenie skali przestępstw odnotowano w poszczególnych wybranych kategoriach:

- 1) spowodowanie uszczerbku na zdrowiu - 948 (2 089 w 2012 r.),
- 2) kradzieże cudzej rzeczy - 2 623 (3 737 w 2012 r.),
- 3) rozboje, kradzieże i wymuszenia rozbójnicze - 3 950 (7 448 w 2012 r.),
- 4) kradzieże z włamaniem - 835 (858 w 2012 r.),
- 5) bójki lub pobicia - 802 (1 675 w 2012 r.),
- 6) zgwałcenia - 22 (102 w 2012 r.),

7) naruszenia przepisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii - 760 (1 224 w 2012 r.),

8) przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu - 1 878 (2 519 w 2012 r.).

Minister Edukacji Narodowej 19 listopada 2013 r. na posiedzeniu Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu RP przedstawił informację nt. *Podsumowania priorytetu Ministra Edukacji Narodowej pn. „Rok bezpiecznej szkoły” i kierunku polityki oświatowej państwa pn. „Wzmacnianie bezpieczeństwa w szkołach i placówkach oświatowych”*. Komisja stwierdziła, że działania na rzecz podnoszenia poziomu bezpieczeństwa w szkołach i placówkach systemu oświaty powinny być kontynuowane. Dnia 9 stycznia 2014 r. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży uchwaliła dezyderat nr 8, skierowany do Rady Ministrów w sprawie kontynuacji Rządowego programu na lata 2008-2013 „Bezpieczna i przyjazna szkoła”. Dnia 21 lutego 2014 r. Rada Ministrów przyjęła pozytywne stanowisko wobec ww. dezyderatu, a 6 maja 2014 r. Komisja przyjęła stanowisko Rządu do dezyderatu.

Minister Edukacji Narodowej na lata 2014-2016 przygotował nowy program „Bezpieczna i przyjazna szkoła” (będący kontynuacją Rządowego Programu na lata 2008-2013), który został przyjęty przez Radę Ministrów 8 lipca 2014 roku.

W nowym Programie uwzględniono zalecenia Najwyższej Izby Kontroli oraz wnioski z badań: ESPAD¹, WHO², HBSC³, UNICEF, nad zachowaniami problemowymi i ryzykownymi dzieci i młodzieży w obszarach: agresji i przemocy w szkole, cyberprzemocy, używania substancji psychoaktywnych przez młodzież, zaburzeń zdrowia psychicznego, zachowań żywieniowych i zaburzeń odżywiania oraz aktywności fizycznej.

Zalecenia Najwyższej Izby Kontroli oraz wnioski z badań stanowiły podstawę konstruowania celów, zadań i wskaźników Programu. Celem głównym Programu jest: Zwiększenie skuteczności działań wychowawczych i profilaktycznych na rzecz bezpieczeństwa i tworzenia przyjaznego środowiska w szkołach i placówkach. W Programie przyjęto następujące cele szczegółowe:

1. Kreowanie zdrowego, bezpiecznego i przyjaznego środowiska szkoły i placówki;
2. Zapobieganie problemom i zachowaniom problemowym dzieci i młodzieży;
3. Promowania zdrowego stylu życia wśród dzieci i młodzieży.,

Realizacja tych celów ma przyczynić się do:

- 1) Zwiększenia liczby działań szkół i placówek na rzecz tworzenia bezpiecznego i przyjaznego środowiska szkoły, poprawy klimatu szkoły, zwiększenia poczucia akceptacji uczniów i wychowanków w społeczności szkolnej; zmniejszenia zjawiska wykluczenia społecznego, wzrostu kompetencji wychowawczych rodziców i nauczycieli.
- 2) Ustabilizowania trendów lub zmniejszania zakresu i nasilenia problemów i zachowań problemowych dzieci i młodzieży, w tym: zmniejszenia poziomu

¹ Sierosławski, J. (2012) *Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną - wyniki ogólnopolskiego badania ankietowego zrealizowanego w 2011 r. w ramach europejskiego programu badań ankietowych w szkołach (ESPAD)*.

² TNS Polska dla WHO, grudzień 2013 r.

³ Mazur, J. red. (2011) *Spółeczne determinanty zdrowia młodzieży szkolnej. Raport z badań HBSC 2010*. Instytut Matki i Dziecka, Warszawa.

agresji i przemocy, cyberprzemocy, podniesienia umiejętności uczniów w zakresie prawidłowego funkcjonowania w środowisku cyfrowym, w szczególności w środowisku tzw. nowych mediów, ustabilizowania trendów lub zmniejszenia zjawiska używania substancji psychoaktywnych oraz zwiększenia efektywności działań w zakresie rozwiązywania kryzysów rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży.

- 3) Zwiększenia zaangażowania szkół i placówek na rzecz upowszechniania zdrowego stylu życia wśród dzieci i młodzieży i ich rodziców.

Program ma charakter ramowy i rekomenduje zadania, które mają przyczynić się do osiągnięcia założonych celów. Zaznaczono w nim jednak, że podczas jego realizacji zawsze należy mieć na uwadze uwarunkowania lokalne oraz konieczność zdiagnozowania problemu, ustalenia przyczyn jego powstania, określenie sposobu rozwiązania, a następnie wyznaczenia adekwatnych zadań, które pozwolą na wyeliminowanie niekorzystnych zjawisk w perspektywie krótko- i długoterminowej. W zaplanowanych zadaniach podmiot realizujący projekt w ramach Programu musi wziąć pod uwagę własne zasoby i możliwości, a także potencjał środowiska lokalnego. Położono nacisk na konieczność realizacji działań we współpracy z policją, szczególnie w sytuacji przestępstw i wykroczeń popełnianych w szkołach i placówkach i w bezpośrednim sąsiedztwie szkół i placówek, ze strażą gminną (miejską) oraz instytucjami i podmiotami, które mogą wspierać działania szkoły lub placówki w środowisku lokalnym.

Koordynatorem Programu jest Minister Edukacji Narodowej, który powoła Zespół Koordynujący, w skład którego wejdą przedstawiciele innych resortów: Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Komendy Głównej Policji, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Głównego Inspektoratu Sanitarnego, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Sportu i Turystyki, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencji Rynku Rolnego. Zespół Koordynujący pełnić będzie rolę opiniotwórczo-doradczą wobec Ministra Edukacji Narodowej w zakresie skuteczności zadań realizowanych w Programie. Na poziomie wojewódzkim zadania wynikające z Programu będzie koordynować wojewoda, przy pomocy wojewódzkiego zespołu koordynującego, w skład którego wejdą przedstawiciele: jednostek samorządu terytorialnego, szkół i placówek, kuratorów oświaty, poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym poradni specjalistycznych, policji, organizacji pozarządowych oraz podmiotów współpracujących ze szkołą i placówką w środowisku lokalnym - właściwych do podejmowania określonych działań. Zadaniem wojewódzkiego zespołu koordynującego będzie, m.in. przygotowanie dla wojewody opinii o nasileniu problemów i zachowań ryzykownych dzieci i młodzieży w świetle wyników badań dostępnych na obszarze województwa. Wojewódzki zespół koordynujący będzie rekomendować wojewodzie priorytetowe zadania do realizacji w projektach, które mogą być finansowane lub dofinansowane w ramach Programu.

Ocena skuteczności Programu dokonywana będzie poprzez coroczną ewaluację, której wyniki pozwolą na modyfikację działań. Przeprowadzenie ewaluacji końcowej zaplanowane jest do końca czerwca 2017 r. Oceny efektów działań podejmowanych na poziomie centralnym dokona Zespół Koordynujący przy Ministrze Edukacji Narodowej, a na poziomie wojewódzkim - zespoły koordynujące przy wojewodach.

Do oceny skuteczności Programu, a także działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz działań wychowawczych i profilaktycznych podejmowanych przez dyrektorów szkół i placówek zostaną także wykorzystane wyniki

międzynarodowych badań porównawczych HBSC, ESPAD, wyniki badań CBOS, badania kontekstowe programu PISA oraz statystyki policji w zakresie przestępstw i innych czynów karalnych popełnianych na terenie szkół i placówek.

Szkoły i placówki w oparciu o rekomendowane w Programie wskaźniki realizacji zadań będą monitorowały występujące problemy oraz efekty podjętych działań naprawczych.

Punktem wyjścia działań szkoły w zakresie zapewniania bezpieczeństwa uczniom jest zidentyfikowanie patologii wśród dzieci i młodzieży szkolnej oraz przeciwdziałanie występującym zjawiskom.

Informacji o zagrożeniach występujących wśród dzieci i młodzieży, w tym zjawiskach patologicznych, np. agresji słownej, dostarcza system nadzoru pedagogicznego. Kuratorzy oświaty w toku przeprowadzanych w szkołach ewaluacji i kontroli dokonują oceny działań szkoły w zakresie bezpieczeństwa.

Planowe działania prowadzone przez kuratorów oświaty są realizowane zgodnie z podstawowymi kierunkami polityki oświatowej państwa w zakresie nadzoru pedagogicznego, ustalonymi przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania na podstawie art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty.

Wprowadzając w 2009 r. zmiany w nadzorze pedagogicznym, w szczególności poprzez określenie wymagań wobec szkół i placówek, wskazano pożądany kierunek ich pracy i rozwoju. Wyniki nadzoru pozwalają dyrektorom i nauczycielom podejmować działania na rzecz doskonalenia jakości pracy szkół i placówek. Ważne dla efektywności sprawowanego nadzoru pedagogicznego jest zaangażowanie w ww. działania, oprócz dyrektorów szkół/placówek oraz nauczycieli, również innych podmiotów, tj.: organów prowadzących, uczniów, wychowanków i ich rodziców. Na zwiększenie zaangażowania ww. podmiotów w działania związane z wykorzystaniem wyników nadzoru pedagogicznego wpłyną projektowane, w ramach nowelizacji ustawy o systemie oświaty, rozwiązania prawne, na podstawie których:

- 1) rada pedagogiczna będzie ustalała sposób wykorzystania wyników nadzoru pedagogicznego, w tym sprawowanego nad szkołą lub placówką przez organ nadzoru pedagogicznego;
- 2) rada rodziców i samorząd uczniowski będą mogły wyrażać opinie w odniesieniu do projektu sposobu wykorzystywania wyników nadzoru pedagogicznego, sprawowanego nad szkołą lub placówką;
- 3) organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego będzie miał obowiązek przedstawiania organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informacji o wynikach nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratora oświaty lub właściwego ministra w szkołach i placówkach, których prowadzenie należy do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego lub wpisanych do ewidencji, o której mowa w art. 82 ust.1.

W odniesieniu do skierowanego do Ministra Edukacji Narodowej wniosku: *o wyeliminowanie niespójności przepisów § 2 ust. 2 załączników nr od 2-5d i 5f rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół do zapisów art. 54 ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty*, przedstawiam poniższą informację.

W Ministerstwie Edukacji Narodowej prowadzone są prace koncepcyjne dotyczące kierunku zmian ww. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r., uwzględniające wszystkie zmiany wprowadzone w ustawie o systemie oświaty

oraz w aktach wykonawczych w ostatnich latach. Wstępnie zakładany termin wejścia w życie nowego aktu prawnego to początek roku szkolnego 2015/2016.

Trwają również prace nad projektem zmian w ustawie o systemie oświaty, obejmujące, między innymi, zmiany w art. 54 (propozycja zmian została zawarta w projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, skierowanym do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych w dniu 22.07.2014 r.). Projektuje się połączenie programu wychowawczego i programu profilaktyki w jeden program. Celem zmiany proponowanej w art. 54 jest ograniczenie nadmiernej dokumentacji tworzonej przez szkoły, o co wielokrotnie wnosili dyrektorzy i nauczyciele. W związku z powyższym, proponuje się opracowanie i realizację w szkole jednego programu wychowawczego, który powinien równocześnie uwzględniać treści i działania szkoły z zakresu profilaktyki skierowane do uczniów, nauczycieli i rodziców, pozostawiając kompetencje jego uchwalenia radzie rodziców w porozumieniu z radą pedagogiczną. Ponadto, proponowana zmiana ma na celu zapewnić spójność pomiędzy realizowanymi w szkołach działaniami wychowawczymi i profilaktycznymi.

W latach 2013 – 2015 Ministerstwo Edukacji Narodowej, w partnerstwie z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej, realizuje projekt „Uczniowie i rodzice kapitałem społecznym nowoczesnej szkoły” (poddziałania 3.1.2 POKL). Cel projektu to, między innymi, wzmacnianie roli rady rodziców w szkole, w tym w zakresie opiniowania (wraz z radą pedagogiczną) programu wychowawczego szkoły i programu profilaktyki, dostosowywanych do potrzeb rozwojowych uczniów i środowiska, zgodnie z art. 54 ust. 2 i 4 ustawy o systemie oświaty. Projekt kładzie także nacisk na współpracę z otoczeniem szkoły (w tym z organami takimi jak: Policja, Straż Pożarna, organizacje pozarządowe), która to współpraca ma na celu zapobieganie patologiom w szkole. W ramach projektu organizowane są od lipca do października 2014 r. warsztaty dla podmiotów z otoczenia szkoły (m.in. dla przedstawicieli j.s.t., organizacji pozarządowych). W trakcie warsztatów podkreśla się znaczenie organów prowadzących w poprawie funkcjonowania szkoły. Ponadto, zapis „współpraca z otoczeniem szkoły” znajduje swoje odzwierciedlenie w opracowanych produktach projektu, tj. w:

- standardzie współdziałania i współpracy,
- modelach współpracy,
- poradnikach skierowanych osobno do nauczycieli, rodziców i uczniów.

W projekcie, szkoły i przedszkola objęte wsparciem zachęcane są do przedstawiania tzw. dobrych praktyk - zachowań godnych naśladowania. Aktualnie, dobre praktyki są zbierane i będą prezentowane na stronie internetowej projektu: www.szkolwspolpracy.pl. Powstały również osobne portale dla rodziców: <http://www.rodziceiszkola.pl/> i uczniów: <http://www.szkołasamorządu.pl/>, w których wszelkie problemy związane z bezpieczeństwem dziecka w szkole i przedszkolu mogą być poruszane na forum. Szczególnie na portalu dla rodziców umieszczane są artykuły i porady w zakładkach: „Szkoła, kształcenie, wychowanie, opieka”, „Nauczyciel Twój sprzymierzeniec”, „Religia i etyka w szkole”, „Problemy ucznia w szkole”, „Szkoła współpracy - przyłącz się”, „Jesteś Rodzicem - Masz wpływ”, „Szczególna sytuacja dziecka w szkole”, „Zobacz jak robią to inni”, „Skutecznie pomagaj dziecku w nauce”, które mogą się przyczynić do niwelowania różnych patologii w szkole.

Z poważaniem

MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ

Joanna Kluzik-Rostkowska



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KNO-4101-03-00/2013
P/13/068

Warszawa, 18 sierpnia 2014 r.

Opinia
do stanowiska Ministra Edukacji Narodowej w sprawie *Informacji o wynikach kontroli*
Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Edukacji Narodowej zawartego w piśmie z 25 lipca 2014 r. (BKA.WKI.AL.0701.14.2013).

Najwyższa Izba Kontroli składa Ministrowi Edukacji Narodowej podziękowanie za przedstawienie stanowiska i zawartą w nim informację dotyczącą realizacji wniosków pokontrolnych NIK.

Najwyższa Izba Kontroli nie widzi podstaw do zmiany sformułowań zawartych w części „Wprowadzenie” informacji o wynikach kontroli *Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży*. Stwierdzenie zakwestionowane przez Ministra Edukacji Narodowej, iż niepowodzeniem zakończyła się realizacja rządowego programu *Bezpieczna i przyjazna szkoła* wdrażanego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w latach 2008-2011 wynika z ustaleń przeprowadzonej kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega działania Ministra zmierzające do wzmocnienia skuteczności systemu przeciwdziałania zjawiskom patologii wśród uczniów i młodzieży szkolnej poprzez ustalenie *Profilaktyki agresji i przemocy w szkołach* jednym z podstawowych kierunków polityki oświatowej państwa w roku szkolnym 2014/2015 i przygotowanie ofert działań profilaktycznych adresowanych do kadry pedagogicznej, rodziców, uczniów oraz organów prowadzących szkoły i placówki. Docenić należy również podjęcie przez Ministra Edukacji Narodowej całościowej ewaluacji realizacji programu *Bezpieczna i przyjazna szkoła* w latach 2008-2013. Najwyższa Izba Kontroli wyraża nadzieję, że przygotowany przez Ministra nowy program *Bezpieczna i przyjazna szkoła* (przyjęty przez Radę Ministrów 8 lipca 2014 r.), wykorzystujący wnioski sformułowane przez NIK, przyniesie oczekiwaną poprawę bezpieczeństwa uczniów w środowisku szkolnym.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że Minister Edukacji Narodowej rozpoczął prace koncepcyjne mające na celu wyeliminowanie niespójności przepisów rozporządzenia w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół z zapisami ustawy o systemie oświaty w części dotyczącej uchwalania programu wychowawczego szkoły i programu profilaktyki. Izba dostrzega również dążenie Ministra do zapewnienia spójności pomiędzy realizowanymi w szkołach działaniami wychowawczymi i profilaktycznymi. realizowanymi obecnie na podstawie dwóch programów: wychowawczego i profilaktycznego. Projektowane w ustawie o systemie oświaty zmiany mają na celu opracowanie i realizację jednego programu wychowawczego uwzględniającego również treści i działania szkoły z zakresu profilaktyki skierowane do uczniów, nauczycieli i rodziców. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednak, że podstawową przyczyną występowania zjawisk patologicznych w szkołach było niedopasowanie podejmowanych przez szkoły działań profilaktycznych do zagrożeń, co wynikało z nierozpoznania wszystkich potrzeb dzieci i młodzieży.