



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KNO.410.002.01.2017
P/17/071

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 43/2017 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 28 czerwca 2017 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/071 – Zapobieganie i przeciwdziałanie cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler	Igor Strąk, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 16929
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji Narodowej 00-918 Warszawa, J. Ch. Szucha (MEN)
Kierownik jednostki kontrolowanej	W okresie od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r. Ministrem Edukacji Narodowej była Pani Krystyna Szumilas. Od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r. – Pani Joanna Kluzik-Rostkowska, a od 16 listopada 2015 r. Ministrem Edukacji Narodowej jest Pani Anna Zalewska.

(dowód: akta kontroli str. 1)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Minister Edukacji Narodowej w latach 2013-2016 planował i realizował programy rządowe¹, które odnosiły się do szeroko rozumianego bezpieczeństwa dzieci i młodzieży nie wyodrębniając zadań związanych z zapobieganiem i przeciwdziałaniem cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. Minister identyfikował zagrożenia w tym zakresie, opierając się wyłącznie na ogólnodostępnych badaniach, które – zdaniem NIK - nierzetelnie przedstawiały skalę zjawiska cyberprzemocy. W konsekwencji nie planowano adekwatnych do skali zjawiska działań mających na celu przeciwdziałanie i zapobieganie cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. Planując działania Minister nierzetelnie opracował mierniki rezultatu dla działań w 2013 r. oraz nie określił ich na lata 2014 i 2015, co uniemożliwiało rzetelne monitorowanie działań realizowanych w ramach programów oraz podejmowanie decyzji o ich korekcie.

Pomimo posiadania wiedzy o opracowanych w 2015 r. przez Naukową i Akademicką Sieć Komputerową (NASK) i przyjętych przez ministra właściwego do spraw cyfryzacji standardach dotyczących reagowania w sytuacji występowania zjawiska cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży, podejmowane działania ograniczyły się jedynie do zamieszczenia standardów na stronie internetowej Ministerstwa. Dopiero w marcu 2017 r. Minister skierował do środowiska oświatowego list, w którym wskazał m.in. strony internetowe, na których zamieszczono publikacje dotyczące m.in. reagowania w sytuacji wystąpienia cyberprzemocy.

¹ Program „Bezpieczna i przyjazna szkoła” na lata 2008-2013, stanowiący załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 172/2008 z dnia 19 sierpnia 2008 r. w sprawie przyjęcia Rządowego programu na lata 2008-2013 „Bezpieczna i przyjazna szkoła” (dalej: BIPS I), program „Bezpieczna i przyjazna szkoła” na lata 2014-2016, stanowiący załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 130/2014 z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie przyjęcia Rządowego programu na lata 2014-2016 „Bezpieczna i przyjazna szkoła” (men.gov.pl/zwiekszenie-szans/uchwala-rady-ministrow-z-8-lipca-2014-r-w-sprawie-przyjecia-rzadowego-programu-na-lata-2014-2016-bezpieczna-i-przyjazna-szkola.html), dalej: BIPS II), program „Bezpieczna+”, stanowiący załącznik do uchwały nr 89/2015 Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie Rządowego programu wspomagania w latach 2015-2018 organów prowadzących szkoły w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach – „Bezpieczna+” (men.gov.pl/zwiekszenie-szans/program-bezpieczna/aktualnosci/rada-ministrow-przyjela-program-bezpieczna.html), dalej: Bezpieczna+).

W okresie objętym kontrolą (2013-2016) Minister nie zlecał kuratorom oświaty, w ramach nadzorowania i koordynacji nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów, działań dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. W efekcie działania te nie podlegały ocenie ze strony Ministra.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia istotny wzrost liczby uczniów i nauczycieli objętych działaniami w ramach projektów w obszarze zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy realizowanych w kolejnych programach rządowych. Należy jednak podkreślić, że działania te dotyczyły niewielkiej części dzieci i młodzieży zagrożonej cyberprzemocą.

Pozytywnie Najwyższa Izba Kontroli ocenia również wprowadzenie do projektu nowego prawa oświatowego zapisu, iż system oświaty zapewnia m.in. profilaktykę w zakresie zagrożeń, w tym wynikających z technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Współpraca Ministra Edukacji Narodowej z innymi resortami realizowana była w ramach programów rządowych koordynowanych przez Ministra (BIPS II i Bezpieczna+) i polegała na uczestnictwie przedstawicieli poszczególnych Ministrów w zespołach koordynujących te programy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawdliwość i rzetelność podejmowanych działań dotyczących identyfikowania zagrożeń w zakresie cyberprzemocy dzieci i młodzieży

Opis stanu
faktycznego

1. Diagnoza jednej z form zjawiska cyberprzemocy (obrażanie przez Internet lub telefon komórkowy), w tym jej skali, była dokonywana przez Ośrodek Rozwoju Edukacji (ORE) poprzez analizę ewaluacji prowadzonych w ramach nadzoru pedagogicznego w latach 2013-2015. W ramach tych ewaluacji w wybranych szkołach uczniowie wypełniali anonimowo ankietę, w której odpowiadali na pytania dotyczące poczucia bezpieczeństwa w szkole, w tym przypadków obrażania ich przez innych uczniów przy użyciu Internetu lub telefonów komórkowych. W roku szkolnym 2013/2014 12,5% spośród badanych 62 572 uczniów było przynajmniej raz obiektem werbalnej agresji w ww. sposób, w 2014 r. – 14% z 91 832 badanych uczniów, a w 2015 r. - 11,8% z 30 966 uczniów. W latach 2014 i 2015 dane prezentowane były również w rozbiciu na typy szkół. Diagnoza dokonywana przez ORE nie była wykorzystana przez MEN przy opracowywaniu programów rządowych BIPS II i Bezpieczna +.²

MEN, przy projektowaniu programów BIPS II i Bezpieczna+ wykorzystywał tylko badania ogólnodostępne, dotyczące analizy cyberprzemocy, w tym jego skali³. I tak:

1.1. MEN w ramach przygotowania programu BIPS II identyfikował zjawisko cyberprzemocy na podstawie badań:

a) dr. hab. Jacka Pyżalskiego, zawartych w publikacji „Agresja elektroniczna i cyberbullying jako nowe ryzykowne zachowania młodzieży”⁴. Badanie przeprowadzono w 2010 r. na

² Raporty ORE „Jakość edukacji” dla lat 2013/2014, 2014 i 2015 znajdują się na stronie <http://www.npseo.pl/action/start/227>. Raporty za lata 2014 i 2015 obejmują cały rok kalendarzowy, a wcześniejszy raport – rok szkolny 2013/2014.

³ Program BIPS I nie zawierał analizy zjawiska cyberprzemocy.

⁴ Oficyna Wydawnicza Impuls. Kraków 2012. Badanie sfinansowano z grantu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

próbie 2 143 uczniów klas III gimnazjum z ośmiu województw. Badanie to wykazało, że spośród badanych gimnazjalistów, w ciągu roku poprzedzającego badanie:

- niemal 33% było zaangażowanych w cyberprzemoc jako sprawca, ofiara lub sprawca-ofiara;
- ponad 31% przynajmniej raz celowo wykluczało kogoś lub nie dopuszczało do grona znajomych w Internecie, żeby mu dokuczyć;
- niemal 40% przynajmniej raz wysyłało wiadomości przez komunikator, aby kogoś obrazić lub wystraszyć;
- ponad 36% obrażało lub wyzywało podczas gier online, niemal co dziesiąty robił to raz lub kilka razy dziennie;
- niemal 30% wysyłało SMS-y, żeby dokuczyć, sprawić przykrość lub wystraszyć inną osobę;
- ponad 12% umieściło w Internecie i rozesłało znajomym zdjęcie innej osoby, które zostało zrobione w nieprzyjemnej sytuacji;
- ponad 15% założyło fałszywe konto w portalu ośmieszające inną osobę;
- ponad 33% było ofiarą zachowania polegającego na wysyłaniu mu przez komunikator wiadomości, które go obrażały;
- ponad 31% było wyzywanych, kiedy rozmawiali na czacie.

Powyższe dane zostały przedstawione w części BIPS II zawierającej diagnozę problemów środowiska szkolnego w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa, w punkcie „Główne problemy i zachowania ryzykowne dzieci i młodzieży w świetle aktualnych badań”, w podpunkcie dotyczącym cyberprzemocy.

b) TNS. Badania te zostały przytoczone w BIPS II za pośrednictwem raportu „Korzystanie z Internetu i zagrożenia online wśród młodzieży gimnazjalnej” Fundacji Dzieci Niczyje. Przytoczone w BIPS II dane nie dotyczyły cyberprzemocy, ale skali korzystania z portali społecznościowych przez uczniów.

c) EU NET ADB. Raport ten nie odnosił się do problemu cyberprzemocy, lecz dotyczył kwestii uzależnienia dzieci od Internetu. Przy przygotowaniu BIPS II zostały wykorzystane dane dotyczące procentowego udziału młodzieży gimnazjalnej w korzystaniu z portali społecznościowych.

1.2. W ramach przygotowania programu Bezpieczna+ MEN identyfikował zjawisko cyberprzemocy na podstawie:

a) raportu z lipca 2015 r. „Bezpieczeństwo i klimat społeczny w polskich szkołach” opracowanego przez Instytut Badań Edukacyjnych (IBE) po zgłoszeniu zapotrzebowania przez MEN. Raport powstał w ramach projektu systemowego współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W raporcie wskazuje się skalę zjawiska cyberprzemocy (lub agresji elektronicznej) na podstawie badania przeprowadzonego na próbie 10 933 uczniów. Zgodnie z raportem w ciągu czterech tygodni poprzedzających badanie cyberprzemocy doświadczyło: 25% uczniów szkół podstawowych, 29% uczniów gimnazjów, 19% uczniów liceów, 16% uczniów zasadniczych szkół zawodowych i 20% uczniów techników. W raporcie podano, że spośród 4 069 badanych nauczycieli, którzy w ciągu ostatnich dwóch lat brali udział w formach doskonalenia zawodowego, 42% uczestniczyło w działaniach, na których poruszane były tematy dotyczące cyberprzemocy. Dane te nie zostały przytoczone w programie Bezpieczna+. Na podstawie raportu w programie podano natomiast, że

wielkość szkoły, jej lokalizacja (miasto/wieś) oraz jakość wyposażenia nie mają wpływu na poziom przemocy szkolnej oraz że stopień nasilenia niepożądanych zjawisk jest różny w zależności od typów szkół;

b) raportu Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego opracowanego w ramach projektu systemowego współfinansowanego ze środków EFS w maju 2011 r. W raporcie podano dane z badań na próbie 3 169 uczniów i 883 nauczycieli:

- 11% uczniów otrzymało obraźliwego mejla lub wiadomość gadu-gadu;
- 5% uczniów doświadczyło opublikowania wbrew swej woli materiałów na swój temat w Internecie.

Dane te nie zostały przytoczone w programie Bezpieczna+. Na podstawie raportu w programie podano natomiast, że stopień nasilenia niepożądanych zjawisk jest różny w zależności od typów szkół;

c) publikacji „Szkolne standardy bezpieczeństwa” Fundacji Dzieci Niczyje. Fundacja nie przeprowadziła własnych badań w zakresie cyberprzemocy, przytaczając jedynie wyniki badań przeprowadzonych przez inne podmioty. Na podstawie raportu w programie Bezpieczna+ podano natomiast, że największa skala negatywnych zjawisk, z jakimi uczniowie spotykają się w cyberprzestrzeni, dotyczy m.in. agresji w sieci;

d) raportu z 5 lutego 2011 r. z badań EU Kids online, przeprowadzonych w formie wywiadów z 960 dziećmi w wieku 9-16 lat, gdzie podano że 6% dzieci było ofiarą napastowania/dokuczenia przez Internet. Dane te zostały przytoczone w programie Bezpieczna+. Na podstawie tych danych w programie sformułowano tezę, że dzieci stosunkowo rzadko spotykały się z przemocą w Internecie.

Oprócz analizy ww. raportów w ramach prac projektowych odbywały się robocze spotkania z przedstawicielami IBE oraz Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej (NASK), w trakcie których dyskutowane były działania planowane w ramach programu. Ze spotkań nie były sporządzane notatki, a rozważane rozwiązania na bieżąco były przedstawiane Pełnomocnikowi Rządu ds. Bezpieczeństwa w Szkołach i wprowadzane do projektu programu, po akceptacji.

(dowód: akta kontroli str. 854, 879, 1124, 1205, 1330, 1410, 1430, 1433, 1158)

1.3. Minister Edukacji Narodowej nie pozyskiwał danych, pomocnych w analizie cyberprzemocy, w tym jej skali, a także w programowaniu działań zapobiegających i przeciwdziałających temu zjawisku wśród dzieci i młodzieży ze względu na brak obowiązujących przepisów w powyższym zakresie. W szczególności nie były pozyskiwane dane o liczbie:

- a) zidentyfikowanych przypadków cyberprzemocy w szkołach i placówkach;
- b) liczbie dzieci i młodzieży, które wzięły udział w zajęciach o cyberprzemocy;
- c) szkół i placówek, w których przeprowadzono diagnozę poziomu bezpieczeństwa w obszarze cyberprzemocy;
- d) szkół i placówek, w których obowiązywały procedury postępowania w przypadku wystąpienia cyberprzemocy.

(dowód: akta kontroli str. 1376, 1573)

2. W przyjętym uchwałą Nr 172/2008 Rady Ministrów z 19 sierpnia 2008 r. rządowym programie „Bezpieczna i przyjazna szkoła” na lata 2008-2013 wspomina się cyberprzemoc jako „jedną z nowych form przemocy, stanowiących jeden z wielu trudnych problemów wychowawczych, z którymi boryka się polska szkoła”. BIPS I nie określał skali tego zjawiska, jak również nie wskazywał celów i działań mających na celu zapobieganie

i przeciwdziałanie cyberprzemocy. Do zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy przyczynić się mogła realizacja generalnych celów programu takich jak: przyjazne wspierający program wychowawczy szkoły czy doskonalenie umiejętności wychowawczych nauczycieli i rodziców.

Harmonogram realizacji zadań w 2013 r. dla BIPS I (Harmonogram 2013), uszczegóławiający działania BIPS I, nie określał działań mających na celu zapobieganie i przeciwdziałanie cyberprzemocy. Zgodnie z raportem IBE „Ewaluacja rządowego programu na lata 2008-2013 „Bezpieczna i przyjazna szkoła””, obejmującym cały okres realizacji BIPS I, powyższy cel realizowało 16 z 916 działań programu. Działania te objęły 716 uczniów (spośród 30 011 objętych programem) i 116 nauczycieli (spośród 5 580 objętych programem). Raport nie wskazywał efektów tych działań. MEN nie dysponował danymi o odsetku uczniów, których bezpieczeństwo poprawiło się w wyniku działań służących zapobieganiu i przeciwdziałaniu cyberprzemocy w ramach programu BIPS I oraz odsetku nauczycieli, którzy poszerzyli swoją wiedzę na temat cyberprzemocy w wyniku tych działań, ponieważ nie przetwarzano danych ilościowych w tym zakresie.

Do zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy mogły przyczynić się przewidziane w Harmonogramie 2013 zadania, realizowane w formie konkursów, których zakładane efekty obejmowały poprawę poczucia bezpieczeństwa wśród dzieci i młodzieży, w szczególności:

2.1. Zadanie „Bezpieczna i przyjazna szkoła - projekty upowszechniające i wzmacniające wybrane działania bezpiecznej szkoły, w szczególności projekty edukacyjne w gimnazjach”. Podmioty, wybrane w ramach konkursu, w oparciu o przeprowadzoną diagnozę poziomu bezpieczeństwa w szkole lub placówce, miały zaplanować i przeprowadzić projekty edukacyjne wspierające przynajmniej trzy obszary działania, spośród dziewięciu wskazanych jako priorytetowe w „Roku Bezpiecznej Szkoły”. Wśród dziewięciu wskazanych obszarów znajdowały się „przeciwdziałanie agresji i przemocy” oraz „promowanie bezpieczeństwa w sieci”. Oczekiwanym efektem tego zadania miała być poprawa bezpieczeństwa w szkołach i placówkach w wybranych, ww. obszarach. Warunkiem wyboru oferty do realizacji miało być uwzględnienie w projekcie ewaluacji oceniającej skuteczność podjętych działań i realizację przyjętych celów i założeń.

Zgodnie ze Sprawozdaniem z realizacji w roku 2013 BIPS I (dalej Sprawozdanie 2013) spośród 57 projektów, efekty dotyczące bezpieczeństwa dzieci i młodzieży wskazano w 36 projektach, z tego:

a) w trzech projektach pojawiły się działania służące przeciwdziałaniu cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży:

- w wyniku realizacji działań w ramach projektu Sejneńskiego Towarzystwa Oświatowo-Społecznego, które objęły 100 osób, odsetek uczniów deklarujących, że wie jak reagować na cyberprzemoc, wzrósł z 50% do 80%.
- w działaniach w ramach projektu Stowarzyszenia O uśmiech ucznia, w efekcie których wzrosła świadomość na temat cyberprzemocy wzięło udział 270 uczniów. Oceny bardzo wysokie, wysokie i dobre wystawiło 95% uczniów, przeciętne i słabe 5% uczniów.
- w działaniach w ramach projektu ZHP Chorągiew Dolnośląska dotyczących cyberprzemocy wzięło udział 190 uczniów, odsetek młodzieży, która wie jak reagować na cyberprzemoc, wzrósł z 50% do 100%;

b) w trzech projektach pojawiły się działania służące poprawie bezpieczeństwa korzystania z Internetu. W opisie ich efektów podano:

- wzrost świadomości zagrożeń płynących z Internetu, bez podania wskaźnika tego wzrostu oraz liczby uczniów;
 - odsetek uczniów, którzy wiedzą jak zachować się w Internecie, bez podania czy zwiększył się on w wyniku realizacji projektu oraz liczby uczniów;
 - odsetek uczniów, którzy potwierdzili wzrost świadomości w zakresie bezpiecznego korzystania z Internetu bez podania liczby uczniów;
- c) w opisie efektów 16 projektów podano poprawę bezpieczeństwa dzieci i młodzieży, z tego w siedmiu przypadkach bez podania wskaźnika dla tej poprawy oraz liczby uczniów;
- d) w opisie efektów 13 projektów podano wskaźniki dotyczące bezpieczeństwa dzieci i młodzieży bez wskazania czy zmieniły się one w wyniku realizacji projektu oraz liczby uczniów;
- e) w opisie efektów jednego projektu jako efekt wskazano, że uczniowie czują się w szkole bezpiecznie, bez wskazania czy jest to wynikiem realizacji projektu oraz liczby uczniów.

Ponadto w Sprawozdaniu 2013 podano, że odsetek uczniów deklarujących zwiększone poczucie bezpieczeństwa dzięki udziałowi w projektach wyniósł 84% (planowano 60%). Dane źródłowe dotyczące wskaźnika zostały zebrane z przesłanych przez wykonawców projektów załączników do sprawozdań z realizacji zadań publicznych. 17 wykonawców projektów z 57, którzy otrzymali dotację, wskazało odsetek uczniów, którzy zadeklarowali wzrost poczucia bezpieczeństwa w rezultacie realizacji ich projektów. W wyniku realizacji tych projektów zwiększenie poczucia bezpieczeństwa zadeklarowało 5 562 uczniów i wychowanków, spośród 6 814, którzy uczestniczyli w tych projektach.

2.2. Zadanie „Szkoła przyjazna i bezpieczna dla dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi - projekty promujące i upowszechniające działania z obszaru bezpiecznego i efektywnego funkcjonowania uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w szkołach ogólnodostępnych i integracyjnych, wspierające indywidualizację kształcenia oraz kształtowanie przyjaznego i bezpiecznego klimatu społecznego w szkole”. Projekty składane w konkursie miały obejmować realizację wybranych działań, w co najmniej trzech z siedmiu wskazanych obszarów. Wśród tych obszarów znajdowały się:

- realizacja zintegrowanych działań szkoły i organu prowadzącego szkołę na rzecz edukacji uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi razem z ich rówieśnikami, w tym w zakresie zapewnienia uczniom ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi bezpiecznych i przyjaznych warunków kształcenia, wychowania i opieki;
- promocja działań upowszechniających ideę bezpiecznej i efektywnej edukacji włączającej uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w środowisku lokalnym.

Oczekiwane efekty były tożsame z ww. obszarami. Jako wskaźniki osiągnięcia efektów w zakresie poprawy poczucia bezpieczeństwa wśród dzieci i młodzieży podano: liczbę uczniów rodziców i nauczycieli objętych działaniami realizowanymi w ramach projektów – 1 000 oraz odsetek uczniów deklarujących większe poczucie bezpieczeństwa w rezultacie udziału w projektach – 60%. W przypadku tego zadania w BIPS I nie przyjęto, że warunkiem wyboru projektu do realizacji ma być uwzględnienie w projekcie ewaluacji oceniającej skuteczność podjętych działań. Na konieczność przeprowadzenia ewaluacji wskazano w dokumentacji konkursowej. W regulaminie konkursu na realizację ww. zadania podano, że ewaluacja będzie brana pod uwagę przez komisję konkursową przy analizie i ocenie oferty pod względem merytorycznym.

Prezentując wskaźniki realizacji zadań w zbiorczym zestawieniu wykazano, że wszystkie projekty objęły:

- 17 294 uczniów, rodziców i nauczycieli (planowano 1 000);
- 4 800 zajęć (planowano 100);
- sporządzenie 4 535 narzędzi i pomocy dydaktycznych (planowano 50).

Zgodnie ze Sprawozdaniem 2013 spośród 38 projektów efekty dotyczące bezpieczeństwa dzieci i młodzieży wskazano w 27 projektach, z tego:

- a) w jednym wskazano wskaźniki poprawy w zakresie radzenia sobie z agresją;
- b) w pozostałych 26 projektach efekty opisywano w sposób ogólny, np. wzrost poczucia bezpieczeństwa, bez podania wskaźnika dla tej poprawy;
- c) w jednym z projektów, o których mowa w lit. b, realizowanym przez Szkołę Podstawową nr 22 w Tychach, wskazano na poszerzenie przez nauczycieli wiedzy na temat cyberprzemocy. W działaniach tych wzięło udział 43 nauczycieli, z których 58% poszerzyło swoją wiedzę na temat cyberprzemocy.

Ponadto w Sprawozdaniu podano, że odsetek uczniów deklarujących zwiększone poczucie bezpieczeństwa dzięki udziałowi w projektach wyniósł 78% (planowano 60%). Spośród 13 090 uczniów uczestniczących w projektach, 10 213 uczniów zadeklarowało zwiększenie poczucia bezpieczeństwa.

2.3. W Sprawozdaniu 2013 nie podawano liczby uczniów i nauczycieli, których dotyczyły efekty ww. poszczególnych projektów, a także liczby uczniów i nauczycieli, których objęły działania związane z przeciwdziałaniem i zapobieganiem cyberprzemocy. W Sprawozdaniu nie podano danych w rozbiciu na województwa. Wskazano, że planowana w Harmonogramie ilość realizowanych działań oraz beneficjentów tych działań była trudna do oszacowania ze względu na niemożliwość do przewidzenia liczbę podmiotów, które wezmą udział w konkursie oraz form realizacji, które zaplanują. MEN nie posiadał dokumentów potwierdzających przeprowadzenie analiz mających na celu określenie ww. wskaźników, ponieważ wszelkie analizy prowadzone były w trybie roboczym. Minister nie występował do Rady Ministrów o zmianę tych wskaźników, a także nie podjął prac nad ich zmianą.

2.4. W 2013 r. w ramach otwartego konkursu na realizację zadania publicznego przeprowadzonego przez MEN, wybrana została m.in. oferta Fundacji Dzieci Niczyje na realizację projektu „Szkoła bezpieczna w sieci”. W ramach realizacji projektu Fundacja:

- dokonała przeglądu badań zagrożeń online wśród młodzieży gimnazjalnej oraz opracowała raport z dokonanego przeglądu;
- opracowała, na podstawie badań przeprowadzonych w pięciu gimnazjach, raport „Diagnoza stanu bezpieczeństwa online w szkołach”. W Diagnozie podano, że wszystkie uczestniczące w badaniu szkoły zadeklarowały prowadzenie profilaktyki w zakresie bezpieczeństwa w Internecie (we wnioskach raportu przytoczono również wyniki badania TNS, w którym udział w takich zajęciach potwierdziło 58% badanych dzieci, w tym 7% wskazało, że brało udział w zajęciach z zakresu cyberprzemocy). Natomiast żadne z gimnazjów nie posiadało procedur postępowania w przypadku zidentyfikowania zagrożeń online. Istniejące w niektórych szkołach procedury postępowania w przypadku przemocy nie opisywały interwencji w przypadku agresji elektronicznej. Ankietowani nauczyciele ocenili poziom swojej wiedzy nt. bezpieczeństwa online jako przeciętny i wskazywali, że istnieje potrzeba pogłębiania ich wiadomości na ten temat;
- przygotowała publikację „Szkolne standardy bezpieczeństwa dzieci i młodzieży online”. Publikacja zawierała opis szczegółowej procedury reagowania w szkole na zjawisko cyberprzemocy. Opracowane w ramach projektu rekomendacje Fundacja przekazała do ponad 250 nauczycieli i ponad 200 szkół uczestniczących w organizowanych przez nią

konferencjach, a także rozesała do 7 286 odbiorców, w tym do 16 kuratoriów oświaty oraz 7 208 gimnazjów. MEN nie posiadała danych o liczbie gimnazjów, które wdrożyły ww. Standardy, a w szczególności zawartą w Standardach procedurę reagowania w sytuacji cyberprzemocy, ze względu na suwerenność dyrektora szkoły w tym zakresie.

MEN nie prowadził analogicznych (do ww. prac Fundacji na rzecz gimnazjów) działań przeciwdziałających i zapobiegających zagrożeniom online, w tym cyberprzemocy, wśród uczniów pozostałych typów szkół: podstawowych, liceów, zasadniczych szkół zawodowych oraz techników.

2.5. Pismem z dnia 31 stycznia 2013 r. Minister Edukacji, w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformowała Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej KPRM), że zalecenia sformułowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w wystąpieniu po kontroli realizacji programu BIPS I będą wykorzystane w kolejnych programach. W tym wskazano m.in., że do celu BIPS I (uzyskanie rzeczywistej poprawy bezpieczeństwa uczniów, ograniczenie występujących patologicznych, w tym w szczególności agresji i przemocy rówieśniczej) dobrano nieadekwatne sposoby wdrażania, w niewielkim stopniu dotyczące szkół i placówek najbardziej dotkniętych problemem przemocy i agresji. Ponadto, ze względu na nieokreślenie w Programie mierników osiągnięcia celów, MEN pozbawił się możliwości efektywnego monitorowania BIPS I i dokonywania niezbędnych zmian nakierowanych na podniesienie jego skuteczności. Skupiano się więc na efektach częściowych i nie dokonywano oceny rzeczywistych efektów i postępów w osiąganiu wyznaczonych celów. W wystąpieniu zalecono Minister Edukacji Narodowej niezwłoczne dokonanie zmian BIPS I tak, aby m.in. możliwa była ocena skuteczności działań Programu na podstawie mierników skuteczności, które koncentrują się na wynikach i odzwierciedlają jego cele oraz BIPS I miał zapewnione skuteczne monitorowanie i analizę osiąganych efektów. W Harmonogramie na 2013 r. określono wartości mierników służących monitorowaniu efektów BIPS I.

(dowód: akta kontroli str. 53, 78, 110, 646, 1096, 1124, 1135, 1347)

3. Rozpoczęcie realizacji programu „Bezpieczna i przyjazna szkoła” na lata 2014-2016 w połowie roku objętego programem, wynikało z podjęcia decyzji o kontynuacji BIPS I na przełomie 2013 i 2014 roku.

W zakresie profilaktyki agresji i przemocy, w tym cyberprzemocy (cel 2.1.), w programie rekomendowano m.in. następujące zadania:

- opracowanie i upowszechnianie zbioru oczekiwań, zasad i reguł, dotyczących zachowania w środowisku szkolnym, oraz konsekwencji ich nieprzestrzegania – we współpracy z uczniami i wychowankami i ich rodzicami;
- wdrażanie w szkole i placówce programów profilaktycznych ukierunkowanych na rozwiązywanie konfliktów z wykorzystaniem metody mediacji i negocjacji;
- prowadzenie zajęć z zakresu edukacji prawnej dla uczniów i wychowanków, dotyczących m.in. konsekwencji prawnych stosowania różnych form przemocy;
- realizacja przez szkoły i placówki, w tym młodzieżowe ośrodki wychowawcze (MOW) i młodzieżowe ośrodki socjoterapii (MOS), programów z poziomu profilaktyki wskazującej, adresowanych do uczniów i wychowanków z utrwalonymi zachowaniami agresywnymi, wymagających interwencji i dalszych działań korekcyjnych, edukacyjno-terapeutycznych;
- opracowanie i upowszechnianie materiałów metodycznych dla nauczycieli i wychowawców do prowadzenia działań z zakresu przeciwdziałania przemocy, w tym cyberprzemocy;

- doskonalenie nauczycieli i wychowawców z zakresu przeciwdziałania agresji i przemocy rówieśniczej, w tym cyberprzemocy, rozwiązywania konfliktów, podejmowania interwencji profilaktycznych, reagowania w sytuacjach kryzysowych;
- doskonalenie kompetencji wychowawców MOW i MOS w pracy z uczniami i wychowankami z utrwalonymi zachowaniami agresywnymi;
- prowadzenie spotkań dla rodziców z zakresu metody szkolnej interwencji profilaktycznej oraz edukacji prawnej, w tym konsekwencji prawnych stosowania różnych form przemocy;
- opracowanie i stosowanie procedury reagowania w sytuacjach kryzysowych, w tym związanych z wystąpieniem przemocy w szkole i placówce;
- opracowanie zasad współpracy szkoły z policją lub strażą gminną (miejską) w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w szkole i placówce oraz na terenie szkoły i placówki.

Jako wskaźniki realizacji zadań przyjęto m. :

- 1) odsetek uczniów klas I i IV w szkołach podstawowych, klas I w gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych oraz wychowanków grup wychowawczych, uczestniczących w zajęciach integrujących w szkole i placówce;
- 2) odsetek uczniów i wychowanków uczestniczących w zajęciach lub programach rozwijających umiejętności psychologiczne i społeczne, w tym w zajęciach pozalekcyjnych;
- 3) liczbę udzielonych porad psychologiczno-pedagogicznych w szkołach i placówkach;
- 4) odsetek uczniów i wychowanków zaangażowanych w działania w środowisku lokalnym, w tym kulturalne, sportowe, społeczne oraz wolontariat;
- 5) odsetek nauczycieli i wychowawców uczestniczących w szkoleniach z zakresu udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej, kompetencji wychowawczych (w tym z zakresu komunikacji interpersonalnej) i profilaktycznych;
- 6) liczbę zajęć edukacyjnych dla rodziców zorganizowanych przez szkołę i placówkę;
- 7) odsetek rodziców zaangażowanych w działania na rzecz szkoły i placówki;
- 8) liczbę instytucji i podmiotów współpracujących ze szkołą i placówką w środowisku lokalnym na rzecz budowania zdrowego, bezpiecznego i przyjaznego środowiska szkolnego.

W programie nie zostały określone ilościowe, w tym docelowe, wartości ww. wskaźników.

Do zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży przyczynić się mogły również pozostałe zadania ujęte w BIPS II, takie jak prowadzenie ogólnopolskiej infolinii informacyjno-interwencyjnej oraz przeprowadzenie oceny szkół i placówek oświaty realizujących politykę ochrony dzieci przed agresją i przemocą.

3.1. W Sprawozdaniu z realizacji BIPS II w 2014 r. nie wyszczególniono działań związanych z przeciwdziałaniem cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. W ramach realizacji celu 2.1. „Profilaktyka agresji i przemocy, w tym cyberprzemocy”:

- 7 198 uczniów wzięło udział w zajęciach z zakresu edukacji prawnej;
- 3 680 nauczycieli zostało przeszkolonych z zakresu przeciwdziałania agresji i przemocy, w tym cyberprzemocy;
- liczba opracowanych publikacji (lub nakład materiałów drukowanych) dla nauczycieli i wychowawców z zakresu przeciwdziałania agresji i przemocy, w tym cyberprzemocy, wyniosła 414.

MEN nie dysponował danymi o liczbie uczniów, którzy uczestniczyli w ww. zajęciach i szkoleniach, które objęły zagadnienia z obszaru zapobiegania i przeciwdziałania

cyberprzemocy, oraz o liczbie osób, które zadeklarowały zwiększenie wiedzy na ten temat lub wzrost poczucia bezpieczeństwa w tym obszarze. Wynikało to z faktu traktowania przez MEN cyberprzemocy jako jednej z form agresji i przemocy.

BIPS II zakładał, że plan działania województw miał wynikać z diagnozy problemów i potrzeb środowiska szkolnego. W raporcie z ewaluacji z realizacji BIPS II w 2014 r. podano, że w związku ze skróconym czasem na realizację programu żadne z województw nie wykonało osobnych badań na rzecz takiej diagnozy, sześć województw oparło się na dostępnych danych, kolejne sześć nie przeprowadziło żadnej diagnozy, a cztery przeprowadziło diagnozę „ograniczoną ze względu na krótki czas realizacji”. W raporcie wskazano, że brak pogłębionej diagnozy uniemożliwił „wysoką trafność” przyjmowanych do realizacji projektów.

3.2. Ze „Sprawozdania z realizacji w 2015 r. Rządowego programu na lata 2014-2016 Bezpieczna i przyjazna szkoła” (Sprawozdanie 2015) wynika, że:

a) kontynuowano zadanie publiczne pn. „Bezpieczna i przyjazna szkoła – ocena szkół i placówek systemu oświaty realizujących politykę ochrony dzieci przed agresją i przemocą”, realizowane przez Fundację Dzieci Niczyje⁵. W ramach tego zadania Fundacja zorganizowała dziewięć lokalnych pikników edukacyjnych dla uczniów i wychowanków, podczas których uczestnicy mogli zdobyć wiedzę z zakresu profilaktyki agresji i przemocy, w tym również cyberprzemocy (w piknikach wzięło udział blisko 4 500 osób) oraz szkolenia problemowe obejmujące szereg zagadnień, w tym profilaktykę cyberprzemocy;

b) w ramach celu 1 „Kreowanie zdrowego, bezpiecznego i przyjaznego środowiska szkoły i placówki” odnotowano przeprowadzenie szkolenia w zakresie cyberprzemocy w województwie małopolskim, w wyniku którego wzrost wiedzy zadeklarowało 88% uczniów i 90% nauczycieli.

c) w obszarze celu 2.1. „Profilaktyka agresji i przemocy, w tym cyberprzemocy”:

- 10 921 uczniów wzięło udział w zajęciach z zakresu edukacji prawnej;
- liczba szkoleń dla nauczycieli i wychowawców z zakresu przeciwdziałania przemocy, w tym cyberprzemocy, na których zostały upowszechnione materiały metodyczne wyniosła 208;
- liczba nauczycieli i wychowawców uczestniczących w szkoleniach z zakresu przeciwdziałania agresji i przemocy rówieśniczej, w tym cyberprzemocy, wyniosła 7 640.

MEN nie dysponował danymi o liczbie uczniów, którzy uczestniczyli w ww. zajęciach, które obejmowały problematykę cyberprzemocy. Jak wyjaśniła Pani Joanna Wilewska wicedyrektor Departamentu Wychowania i Kształcenia Integracyjnego MEN (DWKI), problematyka cyberprzemocy stanowiła nieodłączną część kompleksowych szkoleń z zakresu agresji i przemocy oraz edukacji prawnej uczniów. MEN nie posiadał wiedzy ilu uczniów zadeklarowało zwiększenie wiedzy na ten temat i wzrost poczucia bezpieczeństwa w tym obszarze.

Z zestawienia efektów jakościowych realizowanych projektów, z podziałem na poszczególne województwa, wynika, że w dwóch województwach w 2015 r. (lubuskie oraz opolskie) nie podejmowano działań związanych z bezpieczeństwem w sieci lub cyberprzemocą. W pozostałych województwach organizowane były m.in. szkolenia dla uczniów, rodziców i nauczycieli na temat cyberprzemocy. Łącznie w projektach

⁵ Na podstawie umowy nr MEN/2014/DZSA/1430 zawartej w dniu 10 listopada 2014 r. pomiędzy Ministrem Edukacji Narodowej a Fundacją Dzieci Niczyje. Zadanie miało być realizowane od 10 listopada 2014 r. do 31 grudnia 2016 r. w ramach projektu Fundacji pn. „Chrońmy dzieci”.

realizowanych w województwach w 2015 r. profilaktyką cyberprzemocy objęto 29 313 uczniów, z których 16 869 zadeklarowało poszerzenie wiedzy w wyniku tych działań oraz 4 937 nauczycieli, z których 2 302 zadeklarowało poszerzenie wiedzy w wyniku tych działań.

W raporcie z ewaluacji BIPS II za 2015 r.⁶ wskazano, że dwa województwa przeprowadziły pełną diagnozę na podstawie osobnych badań, sześć województw przygotowało osobny dokument oparty na dostępnych danych, cztery województwa korzystały z gotowych badań, jedno województwo nie przeprowadziło diagnozy, a trzy województwa odpowiedziały inaczej. Przeprowadzona diagnoza miała być wstępem do wyboru obszarów priorytetowych działania na 2015 r.

Efektem projektów z zakresu profilaktyki w szkole (cel szczegółowy nr 2 BIPS II) jest m.in. częstsze zgłaszanie innych typów przemocy niż przemoc fizyczna (psychologiczna, przemoc w Internecie, seksualna, ekonomiczna) – odpowiedziało tak 25% koordynatorów wojewódzkich oraz 29% realizatorów projektów.

3.3. W Harmonogramie z realizacji zadań wynikających z Rządowego programu na lata 2014-2016 „Bezpieczna i przyjazna szkoła” w 2016 r. (Harmonogram 2016), w ramach działań dotyczących przeciwdziałania i zapobiegania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży przewidziano:

- a) zorganizowanie ośmiu wojewódzkich konferencji informacyjno-konsultacyjnych, których program miał obejmować w jednym z czterech modułów, profilaktykę agresji i przemocy, w tym cyberprzemocy. W ramach modułu miały być poruszone następujące zagadnienia: upowszechnienie wniosków i rekomendacji z grup warsztatowych, na temat prowadzenia działań zapobiegających agresji i przemocy, przedstawienie oferty skutecznych programów profilaktycznych do realizacji z grupą uczniów lub wychowanków, budowanie otwartej szkoły współpracującej z podmiotami w środowisku lokalnym (Policją, przedstawicielami ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wymiaru sprawiedliwości, organizacji społecznych). Uczestnicy konferencji mieli również otrzymać publikacje opublikowane w ramach BIPS II;
- b) organizację szkoleń problemowych, łącznie 640 godzin szkoleniowych, których jednym z pięciu tematów miało być „bezpieczeństwo dzieci i młodzieży w Internecie; profilaktyka cyberprzemocy”.

Do dnia zakończenia kontroli nie zostało sporządzone sprawozdanie z realizacji w 2016 r. programu BIPS II. Zgodnie z uchwałą nr 130/2014 Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie przyjęcia programu BIPS II sprawozdanie powinno być przedstawione Radzie Ministrów do 30 kwietnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 170, 214, 284, 352, 378, 458, 1574, 1669)

4. Ustanowiony uchwałą nr 89/2015 Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 2015 r. rządowy program wspomagania w latach 2015–2018 organów prowadzących szkoły w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach „Bezpieczna+”, stanowił kontynuację i rozszerzenie programu BIPS II. Działania realizowane w ramach obydwu programów miały mieć charakter komplementarny. Ani program Bezpieczna+, ani harmonogramy jego realizacji w 2015 r. i 2016 r. nie wyodrębniały celów i działań z obszaru przeciwdziałania i zapobiegania cyberprzemocy. Do realizacji celów z tego obszaru mogła przyczynić się realizacja trzech z czterech celów szczegółowych programu:

⁶ „Rządowy program na lata 2014-2016 „Bezpieczna i przyjazna szkoła”. Raport ewaluacyjny 2015”, opracowany przez Ośrodek Ewaluacji Sp. z o.o.

- cel szczegółowy nr 1 dotyczący poprawy kompetencji pracowników szkoły, uczniów i ich rodziców w zakresie bezpiecznego korzystania z cyberprzestrzeni oraz reagowania na zagrożenia;
- cel szczegółowy nr 2 dotyczący kształtowania otwartości i budowania pozytywnego klimatu szkoły poprzez działania ułatwiające współdziałanie z podmiotami, o których mowa w art. 2a ust. 1 i art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁷,
- cel szczegółowy nr 3 dotyczący upowszechniania wśród wszystkich pracowników szkoły umiejętności rozpoznawania sytuacji zagrożenia oraz wiedzy o zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia.

Ani program Bezpieczna+ ani harmonogramy jego realizacji w 2015 r. i 2016 r. nie określały ilościowych wskaźników realizacji tych zadań, w tym ich wartości docelowych, ani w skali kraju, ani dla poszczególnych województw.

W Sprawozdaniu z realizacji programu Bezpieczna+ z realizacji działań w 2015 r. jednym z wskazywanych „wniosków” był wzrost wiedzy o przeciwdziałaniu cyberprzemocy. MEN nie dysponował danymi o liczbie uczniów objętych tymi działaniami oraz o odsetku uczniów, który zadeklarowali wzrost wiedzy w wyniku realizacji działania, ponieważ sprawozdania z województw nie zawierały takich danych.

Do dnia zakończenia kontroli nie zostało sporządzone sprawozdanie z realizacji w 2016 r. programu Bezpieczna+. Zgodnie z uchwałą Rady Ministrów nr 89/2015 z 23 czerwca 2015 r. w sprawie programu Bezpieczna+ sprawozdanie powinno być przedstawione Radzie Ministrów do 30 maja 2017 r.

Na podstawie sprawozdań częściowych z realizowanych zadań publicznych stwierdzono, że:

- a) liczba uczniów objętych działaniami związanymi z przeciwdziałaniem i zapobieganiem cyberprzemocy wyniosła 59 518, z tego 56 602 podniosło swoje kompetencje;
- b) liczba nauczycieli objętych działaniami związanymi z przeciwdziałaniem i zapobieganiem cyberprzemocy wyniosła 12 229, z tego 11 261 poszerzyło swoją wiedzę w wyniku tych działań;
- c) liczba rodziców objętych działaniami związanymi z przeciwdziałaniem i zapobieganiem cyberprzemocy wyniosła 14 187.

MEN nie dysponował danymi dotyczącymi liczby uczniów, których bezpieczeństwo poprawiło się w wyniku realizacji programu, w tym liczby uczniów, których bezpieczeństwo poprawiło w wyniku działań związanych z przeciwdziałaniem i zapobieganiem cyberprzemocy, ze względu na niezaplanowanie takich badań w Bezpiecznej+.

W ramach realizacji programu Bezpieczna+ w listopadzie 2016 r. opublikowany został raport Stowarzyszenia Miasta w Internecie „Kompetencje w zakresie bezpieczeństwa cyfrowego w polskiej szkole”. Na podstawie testów przeprowadzonych w ramach tego projektu, kompetencje w zakresie cyberprzemocy wykazało 68% z 3 643 badanych uczniów i 83% z 423 badanych nauczycieli gimnazjów oraz 57% z 1 787 badanych uczniów i 74% z 257 badanych nauczycieli szkół ponadgimnazjalnych.

W raporcie podano, że problematyka cyberprzemocy wymaga analizy, szczególnie w kontekście opracowania adekwatnych programów nauczania oraz programów profilaktycznych I stopnia (działania wyprzedzające zaistnienie cyberprzemocy) i II stopnia

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.

(działania są realizowane w sytuacji gdy cyberprzemoc już wystąpiła). Ponadto rekomendowano:

- zmianę podstawy programowej poprzez wprowadzenie, w ramach przedmiotu edukacja dla bezpieczeństwa, tematów dotyczących cyberprzemocy (kształtowania zachowań społecznie odpowiedzialnych w sytuacji bycia świadkiem przemocy);
- ukierunkowanie działań na szkoły ponadgimnazjalne (w przypadku cyberprzemocy), młodych nauczycieli i mniejsze miejscowości.

(dowód: akta kontroli str. 668, 708, 721, 982, 1679)

5. MEN nie podejmował działań na poziomie centralnym aby projekty realizowane w ramach programów BIPS I, BIPS II oraz Bezpieczna+ były adresowane do szkół i placówek najbardziej dotkniętych tym problemem. Wynikało to – jak wyjaśniła Pani Joanna Wilewska wicedyrektor DWKI – z ówczesnych analiz, że co drugi uczeń mógł doświadczać przemocy w Internecie, więc statystycznie każdy projekt mógł dotyczyć grup potrzebujących wsparcia. Ponadto, w przypadku BIPS II przyjęto, że zadania na poziomie wojewódzkim będzie koordynował wojewoda, przy pomocy powołanego zespołu.

(dowód: akta kontroli str. 1672, 1688)

6. W ramach współpracy międzyresortowej, po przyjęciu BIPS II przez Radę Ministrów, Minister Edukacji Narodowej zwróciła się do sześciu ministrów oraz Prezesa Agencji Rynku Rolnego, Komendanta Głównego Policji oraz Głównego Inspektora Sanitarnego o wyznaczenie przedstawicieli do Zespołu Koordynującego przy Ministrze Edukacji Narodowej. Zespół powołany został zarządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 października 2014 r.

W czasie realizacji programu odbyły się następujące posiedzenia Zespołu:

- a) 30 października 2014 r. na którym każda z powołanych osób przedstawiła zakres możliwych tematów do współpracy międzyresortowej, jednocześnie wskazując, że tematy te muszą zostać zatwierdzone przez zwierzchników ich resortów;
- b) 9 grudnia 2014 r., na którym omówiono działania podjęte w 2014 r. na szczeblu centralnym oraz przekazano do wypełnienia kwestionariusz dotyczący deklaracji współpracy w 2015 r.;
- c) 17 czerwca 2015 r. na którym oceniono działania podjęte w 2014 r. na szczeblu centralnym;
- d) 28 września 2016 r. na którym oceniono działania podjęte na szczeblu centralnym w 2015 r.

W ramach współpracy międzyresortowej przy realizacji BIPS II, 29 października 2015 r. przedstawiciele Zespołu spotkali się z ekspertami w sprawie procedur postępowania w sytuacjach kryzysowych w szkołach i placówkach. Na spotkaniu ustalono, że w ramach współpracy z Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji (MAiC) powstanie szeroki zasób edukacyjno-informacyjny, który dotyczyć będzie bezpiecznego korzystania z Internetu, w tym profilaktyki cyberprzemocy oraz że powstaną procedury reagowania szkół, nauczycieli m.in. w przypadku wystąpienia cyberprzemocy. Analiza przygotowanych materiałów miała pozwolić na zaproponowanie w 2016 r. wstępnego katalogu procedur dla szkół – do oceny kierownictwa MEN. Pismem z 16 lutego 2016 r. DSI-WWIRSI.523.82.2015 Dyrektor Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego MAiC przekazał materiały, które powstały w wyniku prowadzonych przez organizacje pozarządowe działań na rzecz bezpiecznego korzystania z Internetu, zleczonych przez to Ministerstwo. Przekazano m.in. „Standard bezpieczeństwa online placówek oświatowych”, zawierający procedurę wobec

zagrożenia cyberprzemocą. W badanym okresie przekazane materiały nie zostały przekazane ani kierownictwu MEN do oceny, ani szkołom i kuratorom oświaty, zostały natomiast zamieszczone na platformie www.bezpiecznaszkola.men.gov.pl⁸.

W ramach celu szczegółowego nr 1 programu Bezpieczna+ założono opracowanie kolejnych rekomendacji w zakresie standardów bezpieczeństwa cyfrowego dla szkół we współpracy ze specjalistami i doświadczonymi praktykami, które mogą stać się podstawą standardów bezpieczeństwa szkolnych sieci komputerowych. Jak wyjaśniła Pani Joanna Wilewska wicedyrektor DWKI, powodem ujęcia w programie Bezpieczna+ opracowania podobnych standardów, jak wyżej wymienione, było to, że standardy w ramach BIPS II powstały na podstawie umowy zawartej po przyjęciu programu Bezpieczna+.

Zespół Koordynujący program Bezpieczna+ został powołany zarządzeniem nr 46 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 listopada 2015 r. Pierwsze posiedzenie Zespołu odbyło się 26 lipca 2016 r. Na posiedzeniu omówiono sprawozdanie z realizacji programu Bezpieczna+ w 2015 r. oraz harmonogram na 2016 r. W protokole z posiedzenia nie wspomina się o poruszaniu kwestii zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy. Drugie i ostatnie w badanym okresie (do końca 2016 r.) posiedzenie odbyło się 20 grudnia 2016 r. W trakcie posiedzenia omówiono realizację harmonogramu na 2016 r., w tym realizację zadania publicznego „Poprawa kompetencji pracowników szkoły, uczniów i ich rodziców w zakresie bezpiecznego korzystania z cyberprzestrzeni oraz reagowania na zagrożenia”.

Oprócz współpracy w ramach ww. Zespołów w latach 2013-2016 r. w ramach współpracy międzyresortowej w obszarze zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży Zastępca Dyrektora Departamentów Podręczników, Programów i Innowacji uczestniczył w posiedzeniu Komitetu Konsultacyjnego – kolejnej edycji projektu CEF – działania Polskiego Programu Safer Internet.

Dodatkowo dwóch przedstawicieli MEN zostało powołanych do komisji konkursowej przez Ministra Administracji i Cyfryzacji na podstawie zarządzenia nr 19 z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie powołania komisji konkursowej w celu opiniowania złożonych ofert na realizację zadania publicznego pod nazwą: „Działania na rzecz bezpiecznego korzystania z Internetu”⁹. Komisja, po posiedzeniu w dniu 10 czerwca 2015 r., rekomendowała do dofinansowania przez MAiC m.in. projekt pn. „Cyberprzemoc? Nie lubię!”.

(dowód: akta kontroli str. 750-853, 1410, 1355, 1431, 1662)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie prawidłowości i rzetelności podejmowanych działań dotyczących identyfikowania zagrożeń w zakresie cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży, stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. MEN przy projektowaniu programów rządowych, wykorzystywał ogólnodostępne analizy i badania, które nie przedstawiały rzetelnie skali zjawiska cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży.

W powyższej sprawie Pani Joanna Wilewska wicedyrektor DWKI stwierdziła, że w części diagnostycznej programu Bezpieczna+ w szerokim zakresie odniesiono się do przestrzeni cyfrowej jako istotnej sfery funkcjonowania życia społecznego. Dodatkowo zauważyła, że autorzy badania EU Kids online w najbardziej szczegółowy sposób odnieśli się do zagrożeń występujących w przestrzeni cyfrowej w przeciwieństwie do raportu Instytut Socjologii

⁸ W 2009 r. wiceminister MEN zwrócił się do kuratorów o pomoc w dystrybucji do gimnazjów poradnika dla szkół „Jak reagować na cyberprzemoc” opracowanego i przekazanego do kuratorów przez Fundację Dzieci Niczyje. Procedury reagowania wobec cyberprzemocy były również zamieszczone na stronach internetowych ORE.

⁹ Dz. Urz. MAiC poz. 25.

Uniwersytetu Warszawskiego i IBE, którzy ujmowali zagadnienia cyberbezpieczeństwa jako jeden z elementów szerszego obszaru badawczego.

Najwyższa Izba Kontroli odnosząc się do powyższych wyjaśnień wskazuje, że programy rządowe, szczególnie w zakresie bezpieczeństwa dzieci i młodzieży, w tym w zakresie zapobiegania cyberprzemocy, powinny być projektowane na podstawie rzetelnych danych, tak, aby zakładane działania odpowiadały potrzebom. W przypadku programu BIPS II badania przytoczone w programie obejmowały jedynie uczniów klas III gimnazjów w ośmiu wojewódzkich. Natomiast w przypadku programu Bezpieczna+ przytoczono dane o skali występowania cyberprzemocy z najmniej aktualnego raportu (EU Kids online), które wykazało najmniejszą skalę tego zjawiska. Na tej podstawie sformułowano tezę, że dzieci stosunkowo rzadko spotykały się z przemocą w Internecie. Wszystkie pozostałe badania dostępne MEN w czasie przygotowania tego programu, których wyniki nie zostały przytoczone w programie, wskazywały na kilkukrotnie większą skalę zjawiska cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży i były przeprowadzane na wielokrotnie większych próbach.

(dowód: akta kontroli str. 668, 1376, 1396, 1410, 1573, 1681-1683)

2. Program BIPS II jak również harmonogramy jego realizacji na lata 2014, 2015 i 2016 r. nie określały ilościowych wskaźników realizacji zadań, w tym ich wartości docelowych, ani w skali kraju, ani dla poszczególnych województw, co uniemożliwia ocenę efektów tego programu. W Harmonogramie 2014 ujęto nazbyt ogólnie, w opinii NIK, sformułowane zadanie „realizacja działań na poziomie centralnym i wojewódzkim”, o wartości 5 020 tys. zł, które miało być zrealizowane w terminie „sierpień-grudzień”. Również program Bezpieczna+, ani harmonogramy jego realizacji w 2015 i 2016 r., nie wyodrębniały celów i działań z obszaru przeciwdziałania i zapobiegania cyberprzemocy, jak również nie określały ilościowych wskaźników realizacji tych zadań, w tym ich wartości docelowych, ani w skali kraju, ani dla poszczególnych województw.

Jak wyjaśniła Pani Joanna Wilewska wicedyrektor DWKI powodem braku ilościowych wskaźników było to, że: „konstrukcja programu uwzględniała podejście horyzontalne na kwestie bezpieczeństwa uczniów, stąd opisano wskaźniki do poszczególnych zadań. Nie ujęto ich docelowej wartości gdyż najprawdopodobniej trudno było dokonać tzw. wyceny wzrostu udzielonego wsparcia w tak sformułowanych kategoriach”.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że stosownie do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰ wydatki publiczne powinny być wydatkowane m.in. z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów (art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ww. ustawy). Dlatego brak określenia zakładanych efektów w postaci określenia wartości docelowych wskaźników – w opinii NIK – uniemożliwia rzetelne monitorowanie realizacji działań podejmowanych w ramach BIPS II i Bezpiecznej + oraz podejmowanie decyzji o zmianie w ww. programach.

(dowód: akta kontroli str. 170, 352, 378, 668, 708, 1420, 1657)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Uwaga Najwyższej Izby Kontroli dotyczy niestaranego planowania zadań dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy w ramach BIPS I w 2013 r. W jednym przypadku wszystkie projekty w ramach zadania objęły 30 591 uczniów i wychowanków (planowano 5 000), 8 719 rodziców (planowano 1 500), 3 687 nauczycieli (planowano 1 000). W ramach wszystkich projektów przeprowadzono 2 519 warsztatów

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

(planowano 150) oraz 847 konferencji (sesji, narad), a planowano 40. W drugim przypadku wszystkie projekty objęły: 17 294 uczniów, rodziców i nauczycieli (planowano 1 000), 4 800 zajęć (planowano 100), sporządzenie 4 535 narzędzi i pomocy dydaktycznych (planowano 50). Powyższe rozbieżności wynikały (jak podano w Sprawozdaniu z 2013 r.), z trudności oszacowania wskaźników ze względu na niemożliwość przewidzenia liczby podmiotów, które wezmą udział w konkursie oraz zaplanowanych form realizacji projektów.

Dodatkowo Pani Joanna Wilewska wicedyrektor DWKI stwierdziła, że analizy dotyczące wartości mierników ujętych w Harmonogramie na 2013 r. były uzgadniane w trybie roboczym i MEN nie posiada żadnych dokumentów potwierdzających przeprowadzenie tych analiz.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w realizacji ww. programu w 2013 r. zaangażowane były środki publiczne w łącznej wysokości 6 000 tys. zł, i z tego powodu wydatki te, szczególnie w zakresie planowanych efektów, powinny być starannie planowane. Ponadto należy zwrócić uwagę, że rozbieżności pomiędzy liczbą faktycznych i planowanych działań są wyjątkowo duże, w końcowym przypadku sięgają ponad 9 000%.

(dowód: akta kontroli str. 53, 78, 110, 646, 1410)

Ocena częściowa

Minister Edukacji Narodowej nieprawidłowo identyfikował zagrożenia w zakresie cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży, opierając się na ogólnodostępnych badaniach, które nierzetelnie przedstawiały skalę zjawiska i w konsekwencji nie planował adekwatnych i skutecznych działań mających na celu przeciwdziałanie i zapobieganie temu zjawisku. Działania Ministra w kontrolowanym okresie dotyczyły generalnie realizacji programów rządowych (BIPS I, BIPS II oraz Bezpieczna+). Programy te odnosiły się do bezpieczeństwa dzieci i młodzieży i nie wyodrębniały zadań związanych z przeciwdziałaniem cyberprzemocy. Ponadto Minister nierzetelnie opracował wyznaczniki dla działań ujętych w programach rządowych w 2013 r. oraz nie określił ich na lata 2014 i 2015, co uniemożliwiało rzetelne monitorowanie realizacji działań podejmowanych w ramach programów oraz podejmowanie decyzji o ich korekcie.

Pozytywnie należy ocenić istotny wzrost liczby uczniów i nauczycieli objętych działaniami w ramach projektów w obszarze zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy realizowanych w kolejnych programach rządowych. W przypadku BIPS I było to odpowiednio 716 uczniów i 116 nauczycieli, w przypadku BIPS II – 29 313 uczniów i 4 937 nauczycieli, a w przypadku Bezpieczna+ – 59 518 uczniów i 12 229 nauczycieli. Należy jednak podkreślić, że działania te dotyczyły niewielkiej części dzieci i młodzieży zagrożonej cyberprzemocą.

Współpraca Ministra Edukacji Narodowej z innymi resortami realizowana była w ramach programów rządowych koordynowanych przez Ministra (BIPS II i Bezpieczna+) i polegała na uczestnictwie przedstawicieli poszczególnych Ministrów w zespołach koordynujących te programy.

2. Prawdliwość i skuteczność podejmowanych działań profilaktycznych

1. W latach 2013-2016 Minister Edukacji Narodowej nie sporządził wytycznych dla jednostek podległych i nadzorowanych dotyczących przeciwdziałania i zapobiegania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. Zgodnie z wyjaśnieniem Pana Sławomira Wiatrowskiego dyrektora Biura Kontroli MEN charakter wytycznych dotyczących działań resortu edukacji w obszarze przeciwdziałania i zapobiegania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży miały:

Opis stanu
faktycznego

- a) art. 4a ustawy o systemie oświaty stanowiący, że szkoły i placówki zapewniające uczniom dostęp do Internetu są obowiązane podejmować działania zabezpieczające uczniów przed dostępem do treści, które mogą stanowić zagrożenie dla ich prawidłowego rozwoju, w szczególności zainstalować i aktualizować oprogramowanie zabezpieczające¹¹.
- b) rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 6 sierpnia 2015 r. w sprawie wymagań wobec szkół i placówek¹² (które zastąpiło rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego¹³). W rozporządzeniu z 2015 r. nie wspomina się o cyberprzemocy, natomiast zobowiązuje się szkoły i przedszkola do zapewnienia dzieciom i młodzieży bezpieczeństwa fizycznego i psychicznego;
- c) rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół¹⁴. W rozporządzeniu nie wspomina się o cyberprzemocy, natomiast w podstawie programowej zajęć komputerowych oraz informatyki występują treści nauczania dotyczące podstawowych zasad bezpieczeństwa przy korzystaniu przez uczniów z Internetu;
- d) określanych przez Ministra Edukacji Narodowej kierunkach polityki oświatowej, w których nie wspomina się o cyberprzemocy, natomiast wskazuje się na wzmocnienie bezpieczeństwa dzieci w szkołach.

Dodatkowo m.in. na stronie ORE, portalu edukacyjnego dla nauczycieli „Scholaris”, stronie internetowej www.bezpiecznaszkola.men.gov.pl, www.cyfrowobezpieczeni.pl publikowane są opracowania i broszury dotyczące m.in. zagrożeń związanych cyberprzemocą.

(dowód: akta kontroli str. 1347)

2. Sposób wykonywania nadzoru Ministra Edukacji Narodowej nad jednostkami podległymi lub wykonującymi zadania zlecone w zakresie przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży (np. kuratorzy oświaty, ORE), określony w regulaminie organizacyjnym MEN, stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 12 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej¹⁵, nie wskazuje katalogu zagadnień podlegających nadzorowi czy też kontroli MEN, lecz zawiera zakresy zadań. Zadania dotyczące zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy nie były wyszczególnione i mieściły się w ujętych w regulaminie organizacyjnym zadaniach związanych z edukacją informatyczną i stosowaniem technologii informatycznych i komunikacyjnych w nauczaniu oraz zadaniach mających na celu podnoszenie poziomu bezpieczeństwa w szkołach i placówkach. W ww. dokumencie odnoszono się przede wszystkim do nadzorowania i koordynowania przez Departament Kształcenia Ogólnego MEN wykonywania nadzoru pedagogicznego przez kuratorów oświaty oraz kontroli sprawności i efektywności tego nadzoru. Dodatkowo nadzór nad kuratorami realizowany jest poprzez monitorowanie wykonywania zadań oraz poprzez kontrole. Nie prowadzono jednak nadzoru nad działaniami kuratorów oświaty dotyczącymi zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży.

¹¹ Ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. prawo oświatowe został wprowadzony przepis stanowiący, że system oświaty zapewnia upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o bezpieczeństwie oraz kształtowanie właściwych postaw wobec zagrożeń, w tym związanych z korzystaniem z technologii informacyjno-komunikacyjnych (art. 1 pkt. 21).

¹² Dz. U. poz. 1214.

¹³ Dz. U. Nr 168, poz. 1324, ze zm.

¹⁴ Dz. U. poz. 977, ze zm.

¹⁵ Dz. Urz. MEN poz. 10, ze zm.

Natomiast nadzór nad ORE – również sprawowany przez Departament Kształcenia Ogólnego MEN – sprawowany jest w zakresie określonym przede wszystkim w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 września 2016 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli¹⁶. Sprowadza się więc głównie do przedstawienia do zatwierdzenia przez organ prowadzący planu pracy na kolejny rok oraz przedkładania sprawozdań z działalności i realizacji planu pracy. Departament Kształcenia Ogólnego MEN nie przeprowadzał kontroli ORE w zakresie przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. Z przedstawionych przez Ośrodek sprawozdań wynikało, że w latach szkolnych 2013/2014-2014/2015 m.in. przeprowadzono szkolenie „Profilaktyka zagrożeń związanych z Internetem i nowymi technologiami, w tym agresji elektronicznej”.

(dowód: akta kontroli str. 2, 1367)

3. W latach 2013-2016 w obszarze przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży MEN przeprowadził kontrole:

- a) prawidłowości wykonania zadania publicznego „Prowadzenie przez specjalistów ogólnopolskiej infolinii interwencyjno-informacyjnej dla uczniów, w tym ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, ich rodziców, nauczycieli oraz innych podmiotów działających na rzecz bezpieczeństwa dzieci i młodzieży” przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę. W wystąpieniu pokontrolnym z 10 listopada 2016 r. nie wspomina się o kwestiach z obszaru przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości;
- b) prawidłowości wykonania zadania publicznego „Bezpieczna i przyjazna szkoła – ocena szkół i placówek systemu oświaty realizujących politykę ochrony dzieci przed agresją i przemocą” przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę. W wystąpieniu pokontrolnym z 19 stycznia 2017 r. nie wspomina się o kwestiach z obszaru przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. W wystąpieniu wskazano, że w programie w badanym okresie wzięło uczestniczyło mniej szkół niż wskazano w ofercie, a liczba szkół była podstawowym kryterium w wyborze oferty;
- c) prawidłowości wykonania zadania publicznego „Poprawa kompetencji pracowników szkoły, uczniów i ich rodzin w zakresie bezpiecznego korzystania z cyberprzestrzeni oraz reagowania na zagrożenia” przez Stowarzyszenie „Miasta w Internecie”. W wystąpieniu z 2 lutego 2017 r. nie stwierdzono nieprawidłowości;
- d) prawidłowości wykorzystania dotacji przeznaczonej na realizację zadania publicznego „Poprawa kompetencji pracowników szkoły, uczniów i ich rodziców w zakresie bezpiecznego korzystania z cyberprzestrzeni oraz reagowania na zagrożenia”. W wystąpieniu z 14 lutego 2017 r. wskazano, że w przypadku umów o dzieło zawartych z dziewięcioma osobami przedmiot umowy nie zawierał wskazania zakresu tematycznego dzieła oraz sposobu odbioru dzieła.

Powyższe kontrole zostały przeprowadzone na podstawie Planu kontroli MEN na rok 2016.

(dowód: akta kontroli str. 565 - 643)

4. W ustawie Prawo oświatowe, przygotowanej przez MEN, wskazano, że system oświaty zapewnia w szczególności upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o bezpieczeństwie oraz kształtowanie właściwych postaw wobec zagrożeń, w tym związanych z korzystaniem z technologii informacyjno-komunikacyjnych i sytuacji nadzwyczajnych.

¹⁶ Dz. U. poz. 1591.

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie prawidłowości i rzetelności podejmowanych działań profilaktycznych, stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Minister Edukacji Narodowej nie wykorzystywał wszystkich sposobów upowszechnienia dobrych praktyk wypracowanych przy realizacji programów rządowych w zakresie przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży, ograniczając się jedynie do ich zamieszczenia na stronie internetowej.

Opracowane w ramach współpracy na zlecenie Ministerstwa Cyfryzacji materiały dotyczące bezpiecznego korzystania z Internetu, w tym profilaktyki cyberprzemocy oraz procedury reagowania szkół, nauczycieli m.in. w przypadku wystąpienia cyberprzemocy, nie zostały wbrew wcześniejszym ustaleniom przekazane do oceny kierownictwa MEN. Przekazane materiały nie zostały w badanym okresie przekazane szkołom i kuratoriom, zostały natomiast zamieszczone na platformie www.bezpiecznaszkola.men.gov.pl.

Pan Miroslaw Sanek dyrektor generalny w MEN wyjaśnił, że mając na uwadze suwerenność szkoły, decyzje w sprawie ostatecznego kształtu programu wychowawczo-profilaktycznego są udziałem rady pedagogicznej oraz rady rodziców. Pełny zakres działań wychowawczo-profilaktycznych realizowany jest w każdej szkole i placówce w oparciu o zapisy prawa oświatowego, natomiast wszystkie działania wynikające z rządowych programów mają charakter wspierający, a nie obligatoryjny. Każda szkoła i placówka w tym zakresie podejmuje suwerenne decyzje, które wynikają z przeprowadzonej diagnozy problemów i potrzeb środowiska szkolnego oraz są zaakceptowane przez radę rodziców i radę pedagogiczną. W wyjaśnieniach podano skalę zjawiska cyberprzemocy wskazując, że w latach 2012-2016 przemocy z wykorzystaniem Internetu lub telefonu komórkowego nie doświadczyło ani razu od 86 do ponad 90% badanych uczniów.

Najwyższa Izba Kontroli kwestionuje powyższe wyjaśnienie, albowiem przytoczone dane pochodzą z raportów ORE z analiz ewaluacji prowadzonych przez kuratorów oświaty w ramach nadzoru pedagogicznego. W ramach tych ewaluacji diagnozowana była tylko jedna z form cyberprzemocy, tj. obrażanie za pomocą Internetu lub telefonu komórkowego. Diagnozą więc nie objęto: celowego wykluczania kogoś lub niedopuszczania do grona znajomych w Internecie, żeby mu dokuczyć; umieszczania w Internecie i rozsyłania znajomym zdjęcia innej osoby, które zostało zrobione w nieprzyjemnej sytuacji; zakładania fałszywych kont w portalu lub włamywania się na cudze konto aby ośmieszyć inną osobę.

W związku z powyższym raporty ORE nie mogą stanowić podstawy do rzetelnej oceny skali zjawiska cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. Wykorzystywane przez MEN przy przygotowaniu programów BIPS II i Bezpieczna+ publikacja „Agresja elektroniczna i cyberbullying jako nowe ryzykowne zachowania młodzieży” oraz „Bezpieczeństwo i klimat społeczny w polskich szkołach” obejmowały wszystkie ww. formy cyberprzemocy i wskazywały na wielokrotnie większą skalę zjawiska.

Dodatkowo NIK zauważa, że w marcu 2017 r. Minister Edukacji Narodowej, w odpowiedzi na doniesienia dotyczące pojawiających się zagrożeń w Internecie, skierowała do środowiska oświatowego list, w którym wskazała m.in. strony internetowe gdzie zamieszczono m.in. „Standard bezpieczeństwa online placówek oświatowych”. Minister zobowiązała się również do powołania w MEN zespołu kryzysowego, którego zadaniem mają być działania prewencyjne na rzecz bezpieczeństwa uczniów w sieci¹⁷.

¹⁷ <https://men.gov.pl/ministerstwo/informacje/cyberbezpieczenstwo-w-szkoлах-list-minister-edukacji-narodowej.html>.

(dowód: akta kontroli str. 750-853, 1347, 1355, 1410, 1431, 1662, 1688, 1690)

2. W ramach nadzorowania i koordynacji nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty nad działalnością wychowawczą i opiekuńczą szkół i placówek w latach 2013-2016, Minister nie zlecał kuratorom oświaty kontroli w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. Minister nie kierował również do kuratorów oświaty żadnego pisma, w tym także projektu arkusza i programu do przeprowadzenia kontroli, w którym zlecane byłyby działania związane z przeciwdziałaniem i zapobieganiem cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży¹⁸. Z tego względu zagadnienie to nie było przedmiotem oceny w ramach nadzoru sprawowanego przez Ministra nad kuratorami oświaty.

Kuratorzy oświaty, w sprawozdaniach lub okresowych informacjach z ich działalności z lat 2013-2016, nie wskazywali wyodrębnionych informacji o działaniach w obszarze przeciwdziałania i zapobiegania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. Wynikało to – jak poinformowała Pani Anna Małgorzata Dekowicz-Nawrocka wicedyrektor Departamentu Kształcenia Ogólnego MEN – z faktu, iż zagadnienie to nie było tematem kontroli planowych i nie jest też zapisane jako odrębne wymaganie podlegające ewaluacji.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że pomimo tego, iż przepisy prawa nie zobowiązywały wprost do podejmowania działań w celu zapobiegania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży, to działania te były niezbędne do prawidłowego wywiązywania się przez ministra właściwego do spraw oświaty z obowiązków koordynacji i realizacji polityki oświatowej określonego w art. 21 ust. 1 ustawy o systemie oświaty i wychowania, oraz nadzorowania i koordynowania wykonywania nadzoru pedagogicznego na terenie kraju określonego w art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 565 – 643, 1376, 1382, 1573, 1651)

Ocena częściowa

Minister Edukacji Narodowej podejmował nieskuteczne działania w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. Pomimo posiadania wiedzy o opracowanych standardach dotyczących reagowania w sytuacji występowania tego zjawiska, jego działania ograniczyły się jedynie do zamieszczenia ich na stronie internetowej. Dopiero w marcu 2017 r. Minister skierował do środowiska oświatowego list, w którym wskazał m.in. strony internetowe, na których zamieszczono publikacje dotyczące m.in. reagowania w sytuacji wystąpienia cyberprzemocy.

W okresie objętym kontrolą (2013-2016) Minister nie zlecał kuratorom oświaty, w ramach nadzorowania i koordynacji nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów, działań dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. W efekcie działania te nie podlegały ocenie ze strony Ministra.

Pozytywnie natomiast Najwyższa Izba Kontroli ocenia wprowadzenie do projektu ustawy Prawo oświatowe zapisu, iż system oświaty zapewnia m.in. profilaktykę w zakresie zagrożeń, w tym wynikających z technologii informacyjno-komunikacyjnych.

¹⁸ Kuratoria były natomiast informowane o realizacji programu BIPS II, w tym o przygotowaniu cyklu konferencji dotyczących zwiększania działań wychowawczych i profilaktycznych na rzecz bezpieczeństwa i tworzenia przyjaznego środowiska w szkołach.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹, wnosi o:

- 1) wykorzystywanie, przy projektowaniu działań Ministra, analiz i badań rzetelnie przedstawiających skalę i dynamikę zagrożeń dla bezpieczeństwa dzieci i młodzieży, w szczególności w zakresie cyberprzemocy,
- 2) staranne planowanie ilościowych wskaźników realizacji zadań,
- 3) zlecenie kuratorom oświaty kontroli planowej w szkołach i placówkach oświatowych dotyczącej w szczególności przeciwdziałania i zapobiegania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor
Piotr Prokopczyk



¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.