



01663616

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.008.02.2016
P/16/076

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/076 – „Wykorzystanie monitoringu wizyjnego w szkołach i jego wpływ na bezpieczeństwo uczniów”.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku

Kontroler

Henryk Dąbrowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/19/2016 z dnia 26 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Szkoły Podstawowej nr 2 im Zygmunta Augusta, 16-300 Augustów, ul. Rajgrodzka 1 (dalej: „Szkoła” lub „SP”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Marek Szejder - dyrektor Szkoły¹.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Funkcjonujący w Szkole³ od 2007 r. system monitoringu wizyjnego wpłynął na poprawę stanu bezpieczeństwa uczniów i nauczycieli. Dyrekcja Szkoły przystępując do budowy systemu dokonała rzetelnej analizy potrzeb oraz ustaliła główne cele działania monitoringu wizyjnego⁴. Zadbane także o bieżące i skuteczne wykorzystanie systemu przy realizacji zadań wychowawczych, uzyskując dobry stan bezpieczeństwa w Szkole, co potwierdzają również kontrole przeprowadzone przez Podlaskiego Kuratora Oświaty. NIK zwraca przy tym uwagę, że system monitoringu wizyjnego służy głównie do odtwarzania przebiegu zdarzeń, bez zapewnienia stałej obserwacji obrazów uzyskiwanych z kamer, w celu przeciwdziałania zdarzeniom, mogącym występować w bieżącym funkcjonowaniu Szkoły.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niewypełnieniu obowiązków określonych w ustawie o ochronie danych osobowych⁵, dotyczących zbioru danych osobowych z monitoringu oraz opóźnienia w ustaleniu składu komisji powypadkowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania na rzecz rozpoznania, zapewnienia i poprawy bezpieczeństwa uczniów na terenie szkoły

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą stworzono warunki organizacyjne oraz prowadzono działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa uczniów i nauczycieli. W statucie Szkoły określono warunki pobytu dzieci oraz zakres zadań nauczycieli, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w czasie zajęć organizowanych przez Szkołę. W powyższym dokumencie nie zamieszczono postanowień o objęciu budynków i terenu SP nadzorem kamer szkolnego systemu monitoringu, co szerzej omówiono w pkt. 1 sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”, niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

1.2. W Szkole:

¹ Od 01 września 2002 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Okres objęty kontrolą obejmuje lata 2007-2015.

⁴ We wniosku o dotację z budżetu państwa na dofinansowanie kosztów budowy systemu określono, że jego celem będzie zwiększenie bezpieczeństwa uczniów na terenie szkolnym oraz dbałości o majątek szkolny.

⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2135 ze zm.), zwana dalej „ustawą o ochronie danych osobowych”.

- a) rokrocznie, na pierwszych zajęciach lekcyjnych poświęconych sprawom organizacyjnym, zapoznawano uczniów z zasadami i miejscem działania monitoringu oraz zasadami jego wykorzystania. Zagadnienia te omawiano także w trakcie szkolnych apeli, z których dwa (przeprowadzone w kwietniu i marcu 2015 r.) poświęcono wyłącznie funkcjonowaniu szkolnego systemu monitoringu wizyjnego,
- b) w okresach semestralnych, na posiedzeniach Rady Pedagogicznej omawiano prowadzone działania wychowawcze i uzyskane wyniki. Po zakończeniu realizacji trzyletnich programów profilaktyczno-wychowawczych, sporządzano raporty ewaluacyjne, które wykorzystywano do aktualizacji kolejno opracowywanych programów. W przeprowadzanych analizach wykorzystywano badania i obserwacje (głównie badania ankietowe) oraz spostrzeżenia, także wynikające z prowadzonego monitoringu wizyjnego. Z treści raportów ewaluacyjnych wynika, że do głównych problemów wychowawczych należało:
- obniżenie poziomu agresji występującej wśród uczniów,
 - dążenie do kształtowania postaw uczniów wolnych od nałogów,
 - zwiększenie poziomu bezpieczeństwa uczniów oraz podnoszenie ich kultury osobistej i tolerancji.
- (dowód: akta kontroli str. 9-11, 51-104 i 155)

W Programach profilaktyczno-wychowawczych⁶ Szkoły, które dostosowano do aktualnych problemów wychowawczych i na bieżąco realizowano, nie zawarto (m. in. z uwagi na brak wymogów prawnych) zasad wykorzystania zapisów z monitoringu wizyjnego dla realizacji misji wychowawczej Szkoły oraz zagadnień dotyczących rozwiązywania spraw o charakterze wychowawczym. Nie przewidziano także zapoznania uczniów z zasadami i miejscem działania monitoringu oraz nie zawarto zasad jego wykorzystania w celu zapewnienia bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 9-11 i 155)

1.3. Nadzór nad uczniami w czasie przerw lekcyjnych wykonywali nauczyciele, podczas pełnionych dyżurów, które odbywały się w szatni, na korytarzach szkolnych i na boisku szkolnym (w okresach, gdy warunki atmosferyczne pozwalały na spędzenie czasu na wolnym powietrzu). Dyżury pełniono w oparciu o regulamin i harmonogram. Prawdliwość dyżurowania sprawdzał Dyrektor SP (średnio raz w tygodniu), dokonując obserwacji nauczycieli w sposób bezpośredni oraz przy wykorzystaniu szkolnego systemu monitoringu wizyjnego oraz Sekretarz Urzędu (w czasie wolnym od bieżących obowiązków).

(dowód: akta kontroli str. 28-30 i 156)

1.4. W Szkole rzetelnie prowadzono rejestr wypadków, stosując wzór tego dokumentu określony załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach⁷. Z rejestru wynika, że w latach 2007-2015 na terenie Szkoły wystąpiło ogółem 138 wypadków, przy czym:

- najwięcej wypadków odnotowano w 2008 r. (20 wypadków) oraz w latach 2011-2012 (po 18 wypadków rocznie). Począwszy od 2013 r. liczba wypadków zmniejszyła się, odpowiednio: 16 w 2013 r.; 11 w 2014 r. i 10 wypadków w 2015 r.,
- 45 wypadków odnotowano w trakcie przerw międzylekcyjnych, a pozostałe na zajęciach z wychowania fizycznego oraz w czasie wolnym od zajęć lekcyjnych,
- do 8 wypadków doszło na skutek braku nadzoru lub w wyniku niewłaściwego nadzoru nad zachowaniem uczniów,
- 12 wypadków spowodowanych zostało działaniem innej osoby, w tym jeden był wynikiem przemocy, polegającej na uderzeniu w brzuch w trakcie zajęć z wychowania fizycznego, które odbywały się w roku szkolnym 2013/2014.

(dowód: akta kontroli str. 21)

⁶ Opracowanych na lata szkolne 2006-2009, 2010-2013 i 2014-2017.

⁷ Dz. U. z 2003 r., Nr 6, poz. 69 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzenie w sprawie bhp”.

W dniu 22 października 2013 r. powołany został zespół powypadkowy, do zadań którego należało prowadzenie postępowań powypadkowych i sporządzanie stosownej dokumentacji powypadkowej (zagadnienie to omówiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Przyczyny wypadków oraz zastosowane działania zmniejszające ryzyko ich wystąpienia, omawiano na posiedzeniach Rady Pedagogicznej.

(dowód: akta kontroli str. 25-27 i 156)

1.5. Szkoła posiada opracowane na początku 2007 r. procedury działania w nagłych sytuacjach kryzysowych, określających wymagane zachowania nauczycieli w przypadkach zaistnienia zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu (np. stwierdzenia posiadania przez ucznia narkotyków lub alkoholu). Uczniów nie informowano o ustanowieniu i funkcjonowaniu powyższych procedur. Nie zawierają one zapisów dotyczących wykorzystania szkolnego systemu monitoringu szkolnego. Zagadnienie to omówiono w pkt. 2 sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności” niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 31-34 i 156)

1.6. Szkoła w celu promowania tematyki bezpieczeństwa dzieci i młodzieży podjęła m. in. następujące działania:

- rokrocznie realizowano programy profilaktyczne dla uczniów klas I-III (np. „Spójrz inaczej”) oraz uczniów klas IV-VI, a także happeningi szkolne (np. „Jestem ok. – nie palę”),
- zapewniono udział uczniów w ogólnopolskich i miejskich kampaniach (np. „Zachowaj trzeźwy umysł”) oraz w akcjach związanych z obchodami Światowego Dnia Bez Papierosa,
- prowadzono różnego rodzaju pogadanki, w trakcie których uczniom przekazano informacje na temat destruktywnego wpływu alkoholu, nikotyny i narkotyków na zdrowie oraz omawiano zagadnienia cyberprzemocy.

(dowód: akta kontroli str. 51-103)

Szkoła nawiązała także współpracę z instytucjami i organizacjami pozarządowymi w celu podnoszenia bezpieczeństwa na jej terenie i w środowisku lokalnym. W okresie objętym kontrolą ogółem 116 nauczycieli uczestniczyło w 17 spotkaniach szkoleniowych poświęconych przeciwdziałaniu patologii wśród uczniów. Jak wyjaśnił Dyrektor SP ... *„Sprawy wychowawcze omawiane są na wszystkich zebraniach z rodzicami. Rada Rodziców uczestniczyła w tworzeniu programu wychowawczego i profilaktycznego szkoły. Szkoleń dla rodziców nie organizowano, ponieważ nie udało się ich do tego nakłonić (przekonać)”*.

(dowód: akta kontroli str. 155 i 216-217)

1.7. Rodzice i opiekunowie prawni uczniów SP, w latach 2007-2015, nie składali do Podlaskiego Kuratora Oświaty w Białymstoku skarg dotyczących bezpieczeństwa.

Powyższy organ sprawował nadzór nad Szkołą w zakresie stanu zapewnienia uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, w ramach którego:

- a) 4 października 2007 r. przeprowadzono kontrolę i ocenę wykonania zadań wynikających z realizacji uchwały Rady Ministrów Nr 186/06 z dnia 7 listopada 2006 r. w sprawie działań administracji rządowej przeciwko przemocy w szkołach i placówkach oświatowych. Ustalono, że Szkoła zapewnia uczniom bezpieczeństwo, opiekę i wychowanie i zalecono realizację zaplanowanych działań na rok szkolny 2007/2008 oraz utrzymanie na dotychczasowym poziomie oferty zajęć dodatkowych. Zalecenia te zrealizowano,
- b) w maju 2014 r. przeprowadzono ewaluację całościową, w tym dotyczącą respektowania norm społecznych. Ustalono, że normy te przestrzegane są w wysokim stopniu wypełnienia wymagań⁸. W ten sam sposób oceniono analizowanie i modyfikowanie działań wychowawczych oraz uczestnictwo w nich uczniów i rodziców, m. in. podając, że: ... *„Prowadzone w Szkole stałe analizy podejmowanych działań wychowawczych oraz wprowadzone na ich podstawie zmiany i modyfikacje, dzięki współpracy rodziców i nauczycieli przyczyniają się do ciągłej poprawy respektowania norm społecznych”*.

(dowód: akta kontroli str. 35-50 i 152-154)

⁸ Odpowiadające poziomowi „B”.

1.8. Dyrektor (w obecności innych pracowników Szkoły) rokrocznie rzetelnie sprawdzał stan techniczny budynków i obiektów szkolnych oraz zapewnienia wymogów higienicznych. Sprawdzanie to nie obejmowało funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego, gdyż – jak wyjaśnił Dyrektor Szkoły – ... „z dotychczasowej praktyki wynikało, że nie jest to wymagane. Przegląd ten rozumiałem (oraz inni dyrektorzy szkół), jako sprawdzenie stanu gotowości budynku i obiektów szkolnych do rozpoczęcia zajęć lekcyjnych. Dotychczas Wydział Edukacji Urzędu Miejskiego nie kwestionował omawianych dokumentów”. Zagadnienie to omówiono także w pkt. 3 sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

(dowód: akta kontroli str. 160 i 197-198)

1.9. Budowę w 2007 r. systemu monitoringu wizyjnego poprzedzono konsultacjami z nauczycielami, rodzicami i opiekunami prawnymi uczniów, miejscową Strażą Miejską i Policją (w zakresie oceny porządku publicznego występującego na terenie przyległym do Szkoły w okresie ostatnich pięciu lat) oraz przeglądem stanu bezpieczeństwa terenu szkolnego. W oparciu o te ustalenia przeprowadzono analizę stanu bezpieczeństwa, którą objęto zagrożenia w utrzymaniu szkolnego majątku oraz wynikające z pobytu uczniów w Szkole. Założono, że celem monitoringu będzie zmniejszenie obecności osób postronnych na terenie szkolnym (głównie w czasie wolnym od zajęć szkolnych) oraz podnoszenie poziomu bezpieczeństwa przebywających tam uczniów. Zdecydowano (uwzględniając możliwą do uzyskania kwotę dofinansowania), że system monitoringu wizyjnego będzie składał się z ośmiu kamer skierowanych na teren przyległy do budynku szkolnego, w tym na szkolne boisko.

Mając na uwadze dalszą poprawę bezpieczeństwa pobytu uczniów w Szkole, w 2012 r. dokonano rozbudowy systemu, polegającej na zainstalowaniu dodatkowych ośmiu kamer w: 1) szatni szkolnej dla uczniów klas I-III; 2) korytarzach położonych na wszystkich kondygnacjach budynku (w piwnicy, na parterze oraz I i II piętrze) i 3) placu zabaw, gdzie umieszczono trzy kamery. Modernizację dofinansowano środkami uzyskanymi od Rady Rodziców. O dofinansowanie nie występowano do organu prowadzącego, ponieważ – jak podał Dyrektor SP – toczono przez niego rozmowy z kierownikiem Wydziału Edukacji, wskazywały na brak możliwości uzyskania wymaganych środków finansowych.

Poza zasięgiem systemu monitoringu wizyjnego pozostawiono: 1) szatnie uczniów klas IV – VI; 2) wszystkie dwie klatki schodowe łączące cztery kondygnacje budynku, 3) częściowo korytarze szkolne położone na: I piętrze (w miejscach gdzie znajdowały się wejścia do kilku pomieszczeń lekcyjnych oraz wejście do gabinetu logopedy), 4) pomieszczenia: sali gimnastycznej; świetlicy szkolnej; biblioteki i czyteln.

W dniu 31 maja 2016 r. Dyrektor Szkoły zwrócił się do Burmistrza Augustowa o nieodpłatne przekazanie SP urządzeń monitoringu wizyjnego należących do Gimnazjum nr 1 w Augustowie, która z dniem 1 września 2016 r. zmienia siedzibę⁹. Wniosek został przyjęty do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 16-20, 126-132, 140- 143, 160-161 i 225)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na ustaleniu z dniem 22 października 2013 r. (tj. po upływie blisko dziesięciu lat od ustalenia ustawowego obowiązku¹⁰) składu zespołu powypadkowego, mającego przeprowadzać postępowanie powypadkowe oraz sporządzać dokumentację powypadkową. Dyrektor SP wyjaśnił, że wcześniej ... „nikt na to nie zwracał uwagi i nie wymagał powołania komisji powypadkowej”. W latach 2007-2012 odnotowano ogółem 101 wypadków (ujętych w prowadzonym rejestrze), w odniesieniu do których nie przeprowadzono i nie udokumentowano postępowania zgodnie z przepisami § 43 ust. 2 rozporządzenia w sprawie bhp.

(dowód: akta kontroli str. 162)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wzmocnieniu systemu bezpieczeństwa Szkoły służyłoby także:

- 1) określenie w statucie Szkoły i w programie wychowawczym, że na jej terenie funkcjonuje system monitoringu wizyjnego. Wykazanie w kluczowych dokumentach dotyczących funkcjonowania SP faktu prowadzenia systemu monitoringu wizyjnego

⁹ Tworząc wraz ze szkołą Podstawową nr 2 Zespół Szkół Samorządowych nr 2 w Augustowie.

¹⁰ Przepisy § 43 rozporządzenia w sprawie bhp.

stanowiłoby spójny element systemu bezpieczeństwa Szkoły, na co uwagę zwracał także Podlaski Kurator Oświaty w wystąpieniu skierowanym w 2010 r. do organów prowadzących szkoły publiczne,¹¹

- 2) uzupełnienie ustalonych w 2007 r. procedur działania w nagłych sytuacjach kryzysowych o zapisy związane z prowadzeniem i wykorzystaniem szkolnego systemu monitoringu szkolnego oraz zapoznanie z nimi uczniów. Zdaniem NIK podwyższyłoby to świadomość dzieci i młodzieży w zakresie przestrzegania wymaganych postaw i norm zachowania i tym samym wpłynęło na poziom bezpieczeństwa w szkołach oraz poczucie bezpieczeństwa uczniów,
- 3) objęcie systemu monitoringu wizyjnego rocznymi kontrolami w zakresie zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z budynków i obiektów szkolnych, ponieważ system ten wybudowano w celu podwyższenia poziomu bezpieczeństwa w Szkole.

Ocena częściowa

Decyzję o budowie szkolnego systemu monitoringu wizyjnego, obejmującego teren przyszkolny, podjęto w 2007 r. po przeprowadzeniu rzetelnej analizy stanu bezpieczeństwa oraz uwzględnieniu faktycznych potrzeb i możliwości finansowych. Pozytywnie należy także ocenić decyzję o rozbudowie systemu, którą przeprowadzono po pięciu latach, w celu dodatkowej instalacji pięciu kamer w budynku szkolnym i trzech na placu zabaw. W efekcie monitoringiem wizyjnym objęto cały teren przyszkolny i większą część pomieszczeń budynku szkolnego, tj. miejsc wytypowanych do objęcia monitoringiem w pierwszej kolejności. W trakcie kontroli Szkoła podjęła działania w celu monitorowania miejsc dotychczas pozostających poza zasięgiem systemu, które także mogą mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa uczniów i nauczycieli.

2. Organizacja i ewaluacja funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego w Szkole

Opis stanu faktycznego

2.1. Monitoring szkolny (obsługiwany przez Dyrektora i Sekretarza Szkoły) prowadzono na zasadzie analizy zarejestrowanych zdarzeń¹², także w czasie przerw międzylekcyjnych, nie wyznaczając osoby do stałej obserwacji obrazów z kamer, który wyświetlano na jednym (kolorowym 21 calowym) monitorze zainstalowanym w pomieszczeniu sekretariatu Szkoły. Archiwizację zapisów prowadzono na twardym dysku rejestratora, które przechowywano przez 14 dni. (dowód: akta kontroli str. 5-6 i 14-15)

2.2. W latach 2007-2015 nie opracowano procedur obsługi i korzystania z monitoringu wizyjnego, ponieważ - jak wyjaśnił Dyrektor SP - ... „*obsługę rejestratora systemu prowadzę wyłącznie osobiście*”. Zagadnienie to także omówiono w pkt. 3.3. niniejszego wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 14-15 i 158)

2.3. Rozmieszczenia kamer systemu monitoringu wizyjnego dokonano zgodnie z ustalonymi celami, tj. zapewnienia bezpieczeństwa uczniów oraz ochrony mienia szkolnego, poprzez zainstalowanie:

- 5 kamer w celu monitorowania zachowania uczniów w pomieszczeniach szkolnych,
- 11 kamer w celu monitorowania zachowania uczniów na boisku szkolnym, placu zabaw i terenach przyszkolnych. (dowód: akta kontroli str. 16-20 i 157-158)

2.4. Budowa w 2007 r. systemu kamer wizyjnych kosztowała ogółem 17,8 tys. zł, w tym 75% (14,3 tys. zł) środków stanowiła dotacja z budżetu państwa, uzyskana w ramach rządowego programu wspierania w latach 2007-2009 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach”. Dotację wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i rzetelnie rozliczono. Modernizację systemu wykonano w 2012 r., kosztem 1,5 tys. zł, korzystając z dofinansowania uzyskanego od Rady Rodziców. (dowód: akta kontroli str. 133-139, 144-147 i 161)

¹¹ <http://www.kuratorium.bialystok.pl/kuratorium2/DesktopDefault.aspx?tabindex=2&tabid=3102>

¹² System nie zapewniał automatycznej identyfikacji tożsamości twarzy obserwowanych osób.

W okresie objętym kontrolą poniesiono koszty funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego, wynikające niewielkiego zużycia energii elektrycznej (nie rejestrowanego oddzielnym licznikiem). Firmie zewnętrznej nie zlecono przeprowadzenia konserwacji i serwisowania systemu, ponieważ – jak wyjaśnił Dyrektor SP – nie ma takiej konieczności. Dodał, że: „*Jest to system bezobsługowy, a w razie uszkodzenia, zostanie naprawiony. Nie widzę potrzeby opłacania gotowości do napraw, w sytuacji, gdy naprawy te mogą zlecić, kiedy one wystąpią*”. (....) „*Kilkukrotnie dokonywano czyszczenia kamer i regulowania ostrości obrazu. Prace te nieodpłatnie wykonywali dwaj elektrycy (prowadzący działalność gospodarczą w zakresie instalatorstwa elektrycznego, obejmującego m. in. instalację kamer), których dzieci uczęszczały do naszej Szkoły*”.

(dowód: akta kontroli str. 144, 158 i 161)

2.5. Przeprowadzone 27 kwietnia 2016 r. oględziny szkolnego systemu monitoringu wykazały, że kamery i urządzenie rejestrujące były sprawne technicznie. W przypadku kamery monitorującej główne wejście do budynku szkolnego obraz był lekko nieostry, ale umożliwiającą ustalenie rysów twarzy obserwowanej osoby. Obraz uzyskiwany z trzech innych kamer (w tym monitorującej boisko szkolne) był lekko zamglony. Jak wyjaśnił Dyrektor SP powyższe wady obrazu wynikały z rozregulowania parametrów kamer i „w najbliższym czasie” zostaną usunięte. Dodał, że ... „*Rozmawiałem już na ten temat z jednym z rodziców uczniów Szkoły, który obiecał mi zająć się problemem*”.

(dowód: akta kontroli str. 16-20 i 161)

W SP nie prowadzono ewidencji czasu pracy systemu, służącej do wpisywania usterek, dat napraw i przeglądów systemu, ponieważ – jak wyjaśnił Dyrektor Szkoły – „*dotychczas nie odnotowano usterek systemu. Występujące niewielkie niedogodności obrazu (nieostrość obrazu dającego podgląd jednej z kamer oraz zamglony obraz z trzech innych z kamer) nie był istotnym utrudnieniem w obserwacji*”.

(dowód: akta kontroli str. 14-15 i 158)

2.6. W Szkole nie prowadzono analiz skuteczności funkcjonowania monitoringu w realizacji postawionych mu celów oraz ewidencji skuteczności systemu na potrzeby jego ewaluacji. Dyrektor wyjaśnił, że „*nie widział potrzeby*” prowadzenia analiz skuteczności systemu oraz „*nie ma konieczności*” prowadzenia ewidencji skuteczności systemu.

(dowód: akta kontroli str. 15 i 158)

W latach 2010-2015 szkolny system monitoringu pomógł w wykryciu sprawców i ustaleniu przebiegu (ogółem) 53 zdarzeń (tj. 42,1% odnotowanych), które dotyczyły:

- 8 kradzieży rzeczy osobistych oraz mienia szkolnego (spośród 11 odnotowanych takich zdarzeń),
- jednego przypadku dewastacji mienia szkolnego (100% wszystkich odnotowanych zdarzeń),
- 43 przypadków przejawu agresji fizycznej wśród uczniów, w tym 16 przypadkom pobić (z odnotowanych 80 przypadków agresji, w tym 25 pobić),
- jednego z dwóch przypadku palenia papierosów.

(dowód: akta kontroli str. 12)

W latach 2010-2015 szkolny system monitoringu wizyjnego nie zapobiegł oraz nie pomógł w ustaleniu odnotowanych w tym okresie 10 przypadków zastraszeń i 4 przypadków wymuszeń. Dyrektor SP wyjaśnił, że: „*System nie obejmuje zasięgiem wszystkich newralgicznych miejsc w szkole oraz na bieżąco nie prowadzi się obserwacji generowanych przez system obrazów (nie stać Szkoły na zapewnienie takiej obsługi systemu)*”.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 161 i 225)

2.7. W Szkole nie prowadzono ewidencji wniosków o udostępnienie zapisów z kamer oraz przypadków udostępnienia tych zapisów. Jak wyjaśnił dyrektor Szkoły nagrania udostępniano osobom fizycznym, jedynie umożliwiając obejrzenie nagranych obrazów z kamer w jego obecności. Szkoła jednak dwukrotnie przekazała nagrania Policji. Zagadnienie to omówiono także w pkt. 3 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, zamieszczonej w pkt. 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 159, 163 i 227)

2.8. System monitoringu wizyjnego wpłynął na zmniejszenie liczby wypadków, jakie odnotowano na terenie SP (co szeroko omówiono w pkt. 1.5. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) oraz okresowe zmniejszenie liczby przestępstw popełnionych przez uczniów. Z informacji uzyskanej¹³ od Komendanta Powiatowego Policji w Augustowie wynika, że w latach 2007-2015 odnotowano osiem przestępstw, popełnionych przez uczniów na terenie SP, w tym: po jednym przestępstwie w: 2007 r., 2009 r., i 2014 r. (kradzieży i uszkodzenia cudzej rzeczy oraz uszczerbku na zdrowiu), trzy przestępstwa w 2013 r. (w tym udziału w bójce lub pobiciu oraz dwa – kradzieży cudzej rzeczy) i dwa przestępstwa w 2015 r. (przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu¹⁴ oraz posiadania amunicji¹⁵). Żadnych przestępstw nie odnotowano w latach 2010-2012.

(dowód: akta kontroli str. 13, 148-150, 221-224 i 227)

Z ankiet przeprowadzonych wśród 97 uczniów klas piątych (spośród 103 pobierających naukę w roku szkolnym 2005/2016) wynika, że większość z nich (65%) czuje się w szkole bezpiecznie, głównie dzięki dyżurom pełnionym przez nauczycieli oraz przyjaźni nawiązanej pomiędzy uczniami. Pozostali uczniowie obawiali się zagrożeń wynikających z zachowania koleżanek i kolegów (głównie kradzieży, zaczepiania oraz popychania). W bieżącym roku szkolnym uczniowie zaobserwowali na terenie szkoły 29 niebezpiecznych zdarzeń, do których najczęściej zaliczono przemoc (polegającą na pobiciu, szarpaniu, zmuszaniu i groźeniu) i kradzież. Tylko w dziewięciu spośród ww. przypadków o zdarzeniach poinformowano dyrektora lub nauczycieli.

Uczniowie potwierdzili zapoznanie ich przez Szkołę z zasadami bezpieczeństwa, odpowiedzialności oraz zasadami funkcjonowania szkolnego systemu monitoringu.

Uczniowie (prawie 66% badanych) pozytywnie ocenili funkcjonowanie szkolnego systemu monitoringu wskazując, że ma on wpływ na zmniejszenie liczby niekorzystnych zdarzeń na terenie szkoły, w tym głównie bójek, kradzieży i zastraszania. W ocenie 34% ankietowanych wpływ funkcjonowania systemu monitoringu na zachowanie się uczniów był znikomy.

(dowód: akta kontroli str. 204-215)

Ankiety przeprowadzone wśród 25 nauczycieli (spośród 56 uczących w roku szkolnym 2015/2016) wykazały m. in., że:

- w ocenie 17 ankietowanych (68,0% uczestniczących w badaniach) system monitoringu jest skutecznym narzędziem pozwalającym zwalczyć problemy wychowawcze i ma wpływ na społeczność szkolną, w tym w największym stopniu na zachowanie i spokój uczniów oraz jakość pracy nauczycieli. Nauczyciele podali, że w praktyce szkolnej monitoring najczęściej wykorzystywano do ustalenia przebiegu zdarzenia, uczestników bójek, sprawcy kradzieży i dewastacji, a w najmniejszym stopniu sprawców pobicia;
- 24 nauczycieli (96% ankietowanych) stwierdziło, że zna rozmieszczenie aktywnych kamer oraz obszar rejestrowany przez poszczególne kamery, ale tylko 14 z nich przyznało się do znajomości zasad korzystania z monitoringu. Jeden nauczyciel wskazał, iż zna rozmieszczenie atrap kamer, których faktycznie w Szkole nie zainstalowano;
- tylko 11 nauczycieli stwierdziło, że uczestniczyło w ocenie skuteczności funkcjonowania szkolnego systemu monitoringu, a 14 podało, że w takiej ocenie nie wzięło udziału;
- ankietowani nauczyciele zgłosili cztery propozycje zmian funkcjonowania monitoringu, wnosząc o zainstalowanie dodatkowych kamer i zastosowanie tych urządzeń o większej rozdzielczości.

(dowód: akta kontroli str. 201-203)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Szkoła korzystała z systemu monitoringu, który służył głównie do odtwarzania przebiegu zdarzeń, bez zapewnienia stałego wykorzystania urządzenia do przeciwdziałania zdarzeniom w czasie bieżącym. Monitoring wizyjny

¹³ W trybie przepisów art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.), dalej: „ustawa o NIK”.

¹⁴ Uczeń był upośledzony psychicznie, w stopniu lekkim.

¹⁵ Tj. naboju z gazem pieprzowym.

Ocena cząstkowa

powinien służyć, obok dyżurów pełnionych przez nauczycieli, do zapewnienia bieżącego bezpieczeństwa na terenie Szkoły. W tym celu, przynajmniej podczas przerw międzylekcyjnych powinien mieć zapewnioną bieżącą i stałą obsługę (stałą obserwację obrazów z kamer). Ponadto, celem zapewnienia pewności i jednolitości zachowania osób dokonujących obserwacji¹⁶, winny zostać opracowane zasady postępowania w przypadku zaobserwowania niepożądanego zdarzenia¹⁷. Na potrzebę takiego działania wskazali pośrednio nauczyciele Szkoły podczas badania ankietowego, którzy wysoko ocenili skuteczność funkcjonowania systemu monitoringu w przekonaniu, że jest on na bieżąco obsługiwany (80% ankietowanych nauczycieli).

Szkolny system monitoringu zapewniał obserwację oraz nagrywanie obrazu z kamer miejsc uznanych w drodze badania za najbardziej narażone na wystąpienie niepożądanych zdarzeń. Wpłynął on na zwiększenie świadomości uczniów i nauczycieli do przeciwdziałania zachowaniom zagrażającym bezpieczeństwu oraz wspomagał działania zmierzające do ograniczenia liczby niepożądanych zdarzeń. Dla dalszego wzmocnienia bezpieczeństwa podjęto decyzję o kolejnej rozbudowie systemu. Nie zapewniono jednak pełnej funkcjonalności systemu, bowiem cztery z 16 użytkowanych kamer dawało nieostry i zamglony obraz.

3. Zgodność prowadzonego systemu monitoringu wizyjnego z obowiązującymi przepisami prawa

Opis stanu faktycznego

3.1. Na wszystkich wejściach prowadzących na teren Szkoły i do budynku szkolnego umieszczono tablice informujące o prowadzonym monitoringu wizyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 16-20 i 159)

3.2. Identyfikację tożsamości monitorowanych osób umożliwiało pięć kamer systemu monitoringu szkolnego¹⁸, z 16 funkcjonujących. SP nie zgłosiła uzyskiwanego przy wykorzystaniu systemu monitoringu wizyjnego zbioru danych osobowych do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (dalej: „GIODO”), co omówiono w pkt. 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 64-65, 189 i 200)

3.3. Prowadząc od 2007 r. system monitoringu wizyjnego w SP:

- a) zabezpieczono urządzenie nagrywające obraz z kamer przed dostępem osób nieupoważnionych,
- b) częściowo uwzględniono w przyjętej Polityce bezpieczeństwa fakt prowadzenia systemu monitoringu wewnętrznego, co omówiono w pkt. 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- c) nie ustalono procedur dostępu do nagrań z monitoringu wizyjnego, czego skutki omówiono w pkt. 3 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 14-20, 163 i 166-190)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na naruszeniu przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, w następującym zakresie:

- 1) nie zgłoszono do GIODO zbioru danych osobowych, jakim jest zapis monitoringu wizyjnego, uzyskiwanego z pięciu kamer, umożliwiający ustalenie (przez osobę dokonującą obserwacji z nagrań) tożsamości obserwowanej osoby, poprzez rozpoznanie rysów twarzy i po manualnym odszukaniu fragmentu nagrania. Dyrektor SP wyjaśnił, że powyższe zgłoszenie nie jest wymagane, bowiem taką opinię uzyskał na szkoleniach jakie odbył zakresu ochrony danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 159 i 163)

W myśl przepisów art. 40 ustawy o ochronie danych osobowych administrator danych jest obowiązany zgłosić zbiór danych do rejestracji GIODO, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 43 ust. 1 i 1a tej ustawy. Zgłoszenie powinno nastąpić przed

¹⁶ Nauczyciele wskazują na brak znajomości zasad funkcjonowania i wykorzystania nagrań z monitoringu

¹⁷ Ujęte np. w Procedurach dotyczących wystąpienia na terenie Szkoły sytuacji kryzysowych

¹⁸ Obraz z pozostałych kamer nie umożliwiał identyfikacji tożsamości z uwagi na niską rozdzielczość lub lokalizację kamer.

rozpoczęciem przetwarzania (nagrywania, usuwania, zgrywania) danych osobowych w zbiorze (art. 46 ustawy),

- 2) w obowiązującej od 30 czerwca 2015 r. Polityce bezpieczeństwa nie zawarto wykazu zbioru danych osobowych wraz ze wskazaniem programów zastosowanych do przetwarzania tych danych oraz opisu struktury zbiorów danych wskazującego zawartość poszczególnych pól informacyjnych i powiązania między nimi. Dyrektor SP wyjaśnił, iż powyższe nastąpiło na skutek pomyłki. W myśl § 4 pkt. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące przetwarzaniu danych osobowych¹⁹ polityka bezpieczeństwa powinna zawierać wykaz zbiorów danych osobowych wraz ze wskazaniem programów zastosowanych do przetwarzania tych danych oraz opisu struktury zbiorów danych wskazujący zawartość poszczególnych pól informacyjnych i powiązania między nimi.

(dowód: akta kontroli str. 159 i 166-184)

- 3) nie zapewniono wymaganej przepisami art. 38 ustawy o ochronie danych osobowych kontroli nad wykorzystaniem nagrań z monitoringu wizyjnego. W Szkole nie ustalono procedur obsługi i korzystania z monitoringu wizyjnego oraz nie prowadzono ewidencji wykorzystania nagrań zarejestrowanych przy pomocy monitoringu wizyjnego, co istotnie utrudniało ustalenie kto i kiedy korzystał z nagrań tego monitoringu. Dyrektor Szkoły wyjaśnił, że powyższych procedur nie ustalono, ponieważ osobiście prowadził obsługę rejestratora nagrań i dotychczas otrzymano tylko dwa wnioski o przekazanie nagrań. Dodał, że wnioski te złożyła Policja, z których jeden załatwiono pozytywnie. Z informacji uzyskanej od Komendanta Powiatowego Policji w Augustowie wynika natomiast, że w latach 2007-2015 w Szkole ... „zabezpieczono monitoring co najmniej dwukrotnie”. W myśl art. 38 ustawy o ochronie danych osobowych administrator danych powinien zapewnić kontrolę nad tym komu i jakie dane osobowe są przekazywane.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 148-150, 163, 158 i 227)

Dyrektor SP w dniu 24 maja 2016 r. dokonał zgłoszenia systemu monitoringu wizyjnego do GIODO, m. in. podając, że zbiór danych osobowych prowadzony jest z użyciem systemu informatycznego, w którym przetwarzane jest wizerunek monitorowanych osób.

(dowód: akta kontroli str. 191-196)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie przestrzeganie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych w zakresie prowadzenia systemu monitoringu wizyjnego.

IV. Wnioski

Uwagi i wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, uwzględniając podjęte w toku kontroli działania wnosi o zapewnienie przestrzegania ustawy o ochronie danych osobowych poprzez dostosowanie Polityki bezpieczeństwa do wymogów przepisów tej ustawy, wdrożenie procedur w zakresie obsługi i wykorzystania nagrań systemu monitoringu wizyjnego oraz ewidencjonowanie wykorzystania tych nagrań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

¹⁹ Dz. U. Nr 100, poz. 1024.

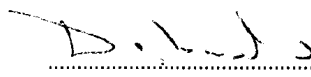
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

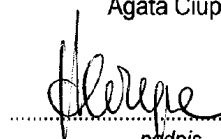
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 23 czerwca 2016 r.

Kontroler
Henryk Dąbrowski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


.....
podpis