



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku



01663516

LBI.410.008.03.2016
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/20/2016 z dnia 26 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Gimnazjum nr 1 im. Marszałka Józefa Piłsudskiego, 16-300 Augustów, ul. Młyńska nr 35 (dalej: „Szkoła” lub „Gimnazjum”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Janusz Andrzej Borysewicz - dyrektor Szkoły¹. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Funkcjonujący w Gimnazjum³ system monitoringu wizyjnego wpłynął na poprawę stanu bezpieczeństwa uczniów i nauczycieli. Przystępując do jego budowy, a w kolejnych latach do trzykrotnej modernizacji, dokonano rzetelnej analizy potrzeb oraz ustalono cele działania systemu⁴. Zadbano także o jego sprawne funkcjonowanie i wykorzystanie do realizacji zadań wychowawczych. W efekcie uzyskano zmniejszenie liczby wypadków oraz przypadków przestępczości odnotowanej na terenie Gimnazjum. 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,
- nierzetelnym dokumentowaniu ustaleń kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z budynków i obiektów należących do Szkoły,
- niepowołaniu zespołu powypadkowego w celu przeprowadzania postępowań i sporządzania dokumentacji 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 latach 2007-2015, w Gimnazjum stworzono warunki organizacyjne oraz prowadzono działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa uczniów i nauczycieli. W statucie Szkoły określono warunki pobytu dzieci w Gimnazjum oraz zakres zadań nauczycieli, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w czasie organizowanych zajęć, a także obowiązki uczniów. Postanowienia o objęciu budynków i terenu szkoły nadzorem kamer szkolnego

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 obejmował lata 2007-2015.

⁴ We wniosku o dotację z budżetu państwa na dofinansowanie kosztów budowy systemu określono, że jego celem będzie zwiększenie bezpieczeństwa w Szkole oraz obserwowanie osób obcych przebywających na terenie szkolnym.

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”.

systemu monitoringu ujęto w statucie 27 kwietnia 2016 r., co szerzej omówiono w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności” niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 9-11)

1.2. W okresie objętym kontrolą w Szkole:

- a) rokrocznie, na pierwszych zajęciach lekcyjnych poświęconych sprawom organizacyjnym, zapoznawano uczniów z zasadami i miejscem działania monitoringu oraz zasadami jego wykorzystania,
- b) w okresach semestralnych analizowano prowadzone działania wychowawcze, które dostosowywano do potrzeb. W aktualizowanych programach wychowawczych wykorzystywano wyniki analiz zdarzeń występujących na terenie Szkoły, zaobserwowanych także przy pomocy systemu monitoringu wizyjnego oraz badania i obserwacje wynikające z zajęć prowadzonych z uczniami (najczęściej badania ankietowe oraz obserwacje prowadzone na zajęciach i przerwach międzylekcyjnych). Z analiz tych⁶ m. in. wynika, że do głównych problemów wychowawczych należało:
 - dbanie o należytą frekwencję i przestrzeganie dyscypliny na zajęciach lekcyjnych oraz na terenie szkolnym,
 - zmniejszenie zakresu wykorzystania używek,
 - likwidowanie sytuacji konfliktowych. (dowód: akta kontroli str. 13-44 i 186-19)

W dniu 27 kwietnia 2016 r. w programie wychowawczym, który do realizacji na rok szkolny 2015/2016 przyjęto 16 września 2015 r. ujęto:

- zasady wykorzystania zapisów z monitoringu dla realizacji misji wychowawczej Szkoły;
- wymóg zapoznania uczniów z zasadami i miejscem działania monitoringu oraz nie zawarto zasad wykorzystania monitoringu w celu zapewnienia bezpieczeństwa;
- zagadnienia dotyczące rozwiązywania spraw o charakterze wychowawczym.

(dowód: akta kontroli str. 9-11 i 186-200)

1.3. Nadzór nad uczniami w czasie przerw międzylekcyjnych prowadzono podczas dyżurów nauczycielskich, na korytarzach szkolnych, na stołówce oraz na boisku szkolnym (w okresach, gdy warunki atmosferyczne pozwalały na spędzenie czasu na wolnym powietrzu). Dyżury pełniono w oparciu o stosowny regulamin i harmonogram. Prawidłowość dyżurowania sprawdzał Dyrektor Gimnazjum (w okresach dwu – trzy tygodniowych), dokumentując ustalenia w kartach z obserwacji. W przypadkach nieobecności nauczycieli, do dyżurowania wyznaczano nauczycieli pełniących zastępstwa w zajęciach lekcyjnych lub innych. Do prowadzenia omawianego nadzoru wykorzystywano nagrania z monitoringu wizyjnego, co omówiono w pkt. 2.1. i 2.6. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 46-48, 167-168 i 186-200)

1.4. W Szkole prowadzono rejestr wypadków, wg wzoru określonego 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 dokumentu tego wynika, że w latach 2007-2015 na terenie Gimnazjum wystąpiło 35 wypadków, z których żaden nie był spowodowany brakiem nadzoru nad uczniami oraz działaniem innej osoby (umyślnym lub nieumyślnym). Nie powołano szkolnego zespołu powypadkowego i nie sporządzano dokumentacji powypadkowej, co opisano w pkt. 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 15-45)

1.5. Szkoła posiada opracowane na początku 2007 r. procedury działania w nagłych sytuacjach kryzysowych, określające wymagane zachowania nauczycieli w przypadkach zaistnienia zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu (np. stwierdzenia posiadania przez ucznia narkotyków lub alkoholu). Uczniów, na początku każdego roku szkolnego informowano o ustanowieniu i funkcjonowaniu powyższych procedur. Procedury nie zawierają zapisów dotyczących wykorzystania szkolnego systemu monitoringu szkolnego. (dowód: akta kontroli str. 49-55)

⁶ Sporządzonych w pisemnej formie.

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

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

- uczniowie uczestniczyli w rokrocznie organizowanych Miejskich Dniach Profilaktyki Szkolnej oraz wzięli udział w różnego rodzaju programach profilaktycznych, na przykład: „Edukacja prawna dzieci i młodzieży”; „Stop Cyberprzemocy”,
- organizowano apele i spotkania uczniów poświęcone szkodliwym wpływom nałogów. Na przykład w roku szkolnym 2009/2010 odbyły się apele poświęcone szkodliwości palenia tytoniu oraz zorganizowano spotkania z pedagogiem na temat „Papierosy – przyjaciel czy wróg”.
(dowód: akta kontroli str. 15-44)

Gimnazjum prowadziło także współpracę z instytucjami i organizacjami pozarządowymi w celu podnoszenia bezpieczeństwa w Szkole i środowisku lokalnym, która najczęściej miała formę spotkań szkoleniowych. W okresie objętym kontrolą zorganizowano 15 tego rodzaju spotkań.
(dowód: akta kontroli str. 66-67)

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

(dowód: akta kontroli str. 59-61)

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

- 19 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. W wyniku tych badań kontrolnych wykazano, iż nauczyciele dyżurujący w czasie przerw zapewniają uczniom właściwą opiekę i Szkoła rozpoczęła prowadzenie monitoringu wizyjnego. Zalecono dążenie do pełnej realizacji celów założonych programem poprawy efektywności wychowania i podejmowanie dalszych działań na rzecz zwiększenia frekwencji. Zalecenia te zrealizowano,
- w 2015 r. przeprowadzono trzy ewaluacje problemowe, w tym jedną obejmującą wspomaganie rozwoju uczniów, z uwzględnieniem ich indywidualnej sytuacji wychowawczej. We wnioskach z tego badania podano, że realizowane działania wychowawcze sprzyjają kształtowaniu u uczniów pożądanych postaw społecznych i służą budowaniu dobrej atmosfery w Szkole.

(dowód: akta kontroli str. 56-58, 59-61 i 169-171)

1.8. Dyrektor Gimnazjum rokrocznie zlecał powołanym przez siebie komisjom sprawdzenie stanu bezpieczeństwa i higienicznych warunków korzystania z obiektów szkolnych. W sporządzonych na tę okoliczność protokołach, nie przedstawiano rzeczywistego stanu technicznego budynków i budowli szkolnych. Zagadnienie to omówiono w pkt. 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.
(dowód: akta kontroli str. 109-117)

1.9. Budowę (w 2007 r.) oraz rozbudowę (w latach 2009-2011) systemu monitoringu wizyjnego poprzedzono przeglądem stanu bezpieczeństwa Szkoły. Zamiar budowy systemu poparli nauczyciele (wypowiadając się na posiedzeniach Rady Pedagogicznej) i rodzice uczniów (wyrażając opinie na forum Rady Rodziców). Dyrektor Gimnazjum skonsultował go także z miejscową Strażą Miejską i Policją (w zakresie oceny porządku publicznego występującego na terenie przyległym do Szkoły w okresie ostatnich pięciu lat) oraz poprzedził analizą stanu bezpieczeństwa. Przeprowadzono także ankietę wśród uczniów na temat funkcjonowania systemu monitoringu w Szkole. Ustalono, że celem monitoringu wizyjnego będzie poprawa bezpieczeństwa uczniów Szkoły oraz zwiększenie zabezpieczenia majątku przed dewastacją ze strony osób postronnych. Nie określono mierników ww. celów, ponieważ – jak wyjaśnił Dyrektor Szkoły - uznano to za zbyt biurokratyczne.
(dowód: akta kontroli str. 73-96 i 186-190)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie przestrzegano przepisów rozporządzenia w sprawie bhp, dotyczących:

- a) powołania zespołu powypadkowego w celu przeprowadzenia postępowania powypadkowego i sporządzenia dokumentacji powypadkowej (§ 43 ust. 1 i 2 rozporządzenia),
- b) wymogu omawiania z pracownikami szkoły przyczyn wypadków oraz ustalenia środków niezbędnych do zapobieżenia im (§ 51 rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 15-45, 62 i 188)

Dyrektor Gimnazjum wyjaśnił, że nie powołał zespołu powypadkowego i z pracownikami Gimnazjum nie omawiał przyczyn wypadków oraz podjętych działań zapobiegawczych ... „z uwagi na niewielką liczbę uczniów Gimnazjum i liczbę wypadków”.

(dowód: akta kontroli str. 186-190 i 208-211)

2. Nierzetelnie dokumentowano ustalenia wynikające z kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z budynków i obiektów szkolnych, wymaganych przepisami § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie bhp. W sporządzonych, w latach 2007-2015, protokołach z komisyjnych kontroli w identyczny sposób odnotowano, iż: ... „po dokonaniu oględzin terenu i obiektów szkolnych: wejście na teren szkoły, sale lekcyjne, pracownię, salę gimnastyczną, korytarze, schody, kuchnia, strych i poddasze, instalacja elektryczna, wentylacyjna, grzewcza, odgromowa, wodno-kanalizacyjna stwierdza, że w/w odpowiadają ogólnym warunkom bezpieczeństwa i higieny pracy i są przygotowane do rozpoczęcia roku szkolnego”. Przeprowadzający powyższe kontrole członkowie komisji⁸ wyjaśnili, że w protokołach nie podawano faktycznego stanu technicznego budynków i obiektów szkolnych, ponieważ wykazywano go w odrębnych wnioskach składanych do burmistrza Augustowa. Omawianymi protokołami potwierdzano jedynie możliwość prowadzenia zajęć lekcyjnych. (dowód: akta kontroli str. 109-117 i 233-236)

Faktyczny stan techniczny obiektów i budynków szkolnych wymagał przeprowadzenia prac remontowych: instalacji wodno-kanalizacyjnej, stolarki okiennej i drzwiowej, ogrodzenia oraz schodów na klatkach schodowych, co:

- trzykrotnie potwierdził Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Augustowie, wydając w 2007 r., 2009 r. i 2014 r. decyzje nakazujące wykonanie prac zapewniających wymagany stan sanitarno-techniczny elementów budynku i budowli szkolnych,
- wykazywał Dyrektor Gimnazjum, we wnioskach o dofinansowanie prac remontowych, które kierował do Burmistrza Augustowa.

Dyrektor Gimnazjum wyjaśnił, że: ... „Omawiane protokoły uważałem za formalność, polegającą na zgłoszeniu gotowości Szkoły do funkcjonowania, a potrzeby remontowe zgłaszałem odrębnymi pismami, z których bardzo niewielka część była pozytywnie rozpatrywana”. (dowód: akta kontroli str. 109-166, 186-190, 233-236)

W protokołach ze sprawdzenia zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do Szkoły nie przedstawiono także kierunków poprawy bezpieczeństwa, ponieważ – jak wyjaśnił Dyrektor Gimnazjum – potrzeby remontowe, wykazywano w odrębnych pismach kierowanych do Urzędu Miejskiego.

(dowód: akta kontroli str. 109-117 i 186-190)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że postanowienia statutu Szkoły oraz programu wychowawczego, zostały uzupełnione o zagadnienia dotyczące funkcjonowania szkolnego monitoringu wizyjnego dopiero w trakcie kontroli NIK. Natomiast sposobu i zakresu wykorzystania tego systemu nadal nie przewidują obowiązujące w Szkole procedury postępowania w sytuacjach kryzysowych. Wykazanie w kluczowych dokumentach dotyczących funkcjonowania faktu prowadzenia systemu monitoringu wizyjnego stanowi spójny element systemu bezpieczeństwa Szkoły, na co uwagę zwracał także Podlaski Kurator Oświaty w wystąpieniu skierowanym w 2010 r. do organów prowadzących szkoły publiczne⁹.

Decyzje o budowie oraz modernizacji systemu monitoringu wizyjnego podjęto po przeprowadzonej analizie występujących zagrożeń, umożliwiając ustalenie faktycznych

Ocena cząstkowa

⁸ Między innymi Sekretarz Szkoły i konserwator.

⁹ <http://www.kuratorium.bialystok.pl/kuratorium2/DesktopDefault.aspx?tabindex=2&tabid=3102>

potrzeb w zakresie bezpieczeństwa i ochrony mienia szkolnego. Dyrekcja Szkoły zapewniła sprawne działanie systemu i jego wykorzystanie do okresowych analiz sytuacji opiekuńczo-wychowawczej, pomocnych przy ustalaniu rocznych programów wychowawczych, które modyfikowano przy wykorzystaniu opinii uczniów, współpracy rodziców i opiekunów prawnych. W Gimnazjum nierzetelnie dokumentowano ustalenia wynikające z kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z budynków i obiektów szkolnych oraz nie przestrzegano przepisów rozporządzenia w sprawie bhp.

2. Organizacja i ewaluacja funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego w szkole

Opis stanu
faktycznego

2.1. Szkolny system monitoringu wizyjnego uruchomiono w lipcu 2007 r. i trzykrotnie zmodernizowano (w latach 2009-2011), zwiększając liczbę kamer z 16 do 24 sztuk. Monitoring, obsługiwany przez Sekretarza i Dyrektora Szkoły, prowadzono na zasadzie analizy zarejestrowanych zdarzeń (także w czasie przerw międzylekcyjnych), bez wyznaczania osoby do stałej obserwacji obrazów z kamer, który wyświetlano na dwóch monitorach (jeden czarno-biały i jeden kolorowy), zainstalowanych w pomieszczeniu sekretariatu Szkoły¹⁰. Archiwizację zapisów prowadzono na płytach CD, które przechowywano przez 12 miesięcy. (dowód: akta kontroli str. 5-7, 64-65, 68 i 106-108)

2.2. W latach 2007-2015 nie opracowano procedur obsługi i korzystania z monitoringu wizyjnego, co - jak wyjaśnił Dyrektor Gimnazjum - wynikało z dużego obciążenia pracowników administracji szkolnej bieżącymi zadaniami. Opracowano je w dniu 27 kwietnia 2016 r. Określają one kto ma dostęp do nagrań z monitoringu oraz sposób przechowywania nagrań. Zagadnienie to także omówiono w pkt. 3.3. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 12-14 i 186-190)

2.3. Rozmieszczenia kamer systemu monitoringu wizyjnego dokonał Dyrektor Szkoły, zgodnie z ustalonymi celami, tj. dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa uczniów oraz zwiększenia ochrony mienia szkolnego, poprzez zainstalowanie:

- 19 kamer do monitorowania pomieszczeń szkolnych, w tym 5 kamer w pomieszczeniach ogólnodostępnych (czytelnia, świetlica, szatnia, biblioteka i sekretariat), 12 kamer do podglądu korytarzy szkolnych i 2 kamer do podglądu umywalk w sanitariatach (bez możliwości podglądu kabin i pisuarów),
- 5 kamer na terenie szkolnym, w tym 4 w celu uzyskania podglądu wejść do budynku i jednej dla monitorowania boiska szkolnego. (dowód: akta kontroli str. 106-106)

2.4. Budowa systemu kamer wizyjnych kosztowała 7,1 tys. zł, a kwotę 11,0 tys. zł przeznaczono na trzykrotną jego modernizację. W 2007 r. prace modernizacyjne wykonano korzystając z kwoty 8,0 tys. zł, którą uzyskano 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 tę wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i rzetelnie rozliczono. (dowód: akta kontroli str. 68 i 73-90)

W okresie objętym kontrolą na utrzymanie systemu wydatkowano ogółem 7,9 tys. zł w tym na serwisowanie 4,2 tys. zł i 3,7 tys. zł na sfinansowanie prac remontowych (dwóch awarii).

(dowód: akta kontroli str. 68-72 i 220-225)

2.5. Przeprowadzone 4 maja 2016 r. oględziny szkolnego systemu monitoringu wykazały, że kamery i urządzenie rejestrujące były sprawne technicznie i należycie utrzymane (bez widocznych śladów uszkodzeń i zanieczyszczeń), dając wyraźny obraz monitorowanego terenu i pomieszczeń. (dowód: akta kontroli str. 106-108)

W Gimnazjum nie prowadzono ewidencji czasu pracy (działającego non stop) systemu, służącej do wpisywania dat napraw i przeglądów systemu, ponieważ – jak wyjaśnił Dyrektor Szkoły – ... „system działa stabilnie i ma niezakłóconą pracę”. (dowód: akta kontroli str. 66-67 i 186-190)

¹⁰ System nie zapewniał automatycznej identyfikacji tożsamości twarzy monitorowanych osób.

2.6. W Szkole nie prowadzono analiz skuteczności funkcjonowania monitoringu w realizacji celów, dla jakich go uruchomiono, ponieważ – jak pisał Dyrektor Gimnazjum - nie ustalono takiego wymogu. Wyniki monitoringu wykorzystywano natomiast do semestralnych analiz sytuacji opiekuńczo-wychowawczej, odnotowując korzystny wpływ monitoringu na bezpieczeństwo uczniów w szkole. W ich wyniku nie formułowano kierunków poprawy efektywności systemu monitoringu. Nie prowadzono także ewidencji skuteczności systemu na potrzeby jego ewaluacji, co – jak wyjaśnił Dyrektor Gimnazjum – spowodowane było brakiem możliwości zapewnienia stałej obsługi systemu.

(dowód: akta kontroli str. 66-67 i 186-190)

W latach 2010-2014 system monitoringu pomógł w wykryciu sprawców i ustalić przebieg następujących zdarzeń:

- 2 przypadków kradzieży rzeczy osobistych,
- 32 przypadków dewastacji mienia szkolnego i 19 przypadków śmiecenia,
- 3 przypadków zastraszenia uczniów,
- 7 przypadków przejawu agresji fizycznej wśród uczniów, w tym 5 bójek,
- 6 przypadków wejść na teren szkoły osób niepowołanych z zewnątrz,
- 16 przypadków zagrożeń związanych z używkami. (dowód: akta kontroli str. 63)

2.7. Jak wyjaśnił Dyrektor Gimnazjum uczniowie i ich rodzice oraz opiekunowie prawni niejednokrotnie zwracali się (w ustnej formie) o udostępnienie zapisów z kamer. Prośby te załatwiono odmownie, ponieważ zwyczajowo (bez sformalizowania tych zasad) przyjęto, że zapisy te udostępniane są wyłącznie na pisemne wnioski Policji oraz na ustne wnioski nauczycieli i szkolnego pedagoga. W Szkole nie prowadzono ewidencji wniosków o udostępnienie zapisów z kamer oraz przypadków udostępnienia zapisów, co szerzej omówiono w pkt. 3.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 64-65 i 186-190)

Policja zwracała się o udostępnienie zapisów z kamer czterokrotnie, składając w tej sprawie pisemne wnioski, na które każdorazowo przekazano żądane materiały.

(dowód: akta kontroli str. 201-207)

2.8. Z danych statystycznych dotyczących wypadków oraz przestępstw odnotowanych na terenie Gimnazjum wynika, że system monitoringu wizyjnego miał wpływ na zwiększenie stanu bezpieczeństwa w Szkole. W latach 2007-2014 na terenie Szkoły odnotowano w sumie 35 wypadków, w tym 15 w 2007 r., po jednym wypadku w 2008 r. i 2012 r., po dwa wypadki w 2009 r., 2010 r. i 2014 r., 5 wypadków w 2011 r. i 7 w 2013 r. Żadnych wypadków nie odnotowano w 2015 r. Z informacji uzyskanej¹¹ od Komendanta Powiatowej Policji w Augustowie wynika, że w latach 2007-2010 odnotowano dziewięć przestępstw, popełnionych przez uczniów na terenie Gimnazjum, w tym: trzy w 2007 r.; jedno przestępstwo w 2008 r.; cztery w 2009 r. i jedno przestępstwo w 2010 r. W latach 2011-2015 Policja nie stwierdziła czynów przestępczych, popełnionych przez uczniów na terenie Gimnazjum.

(dowód: akta kontroli str. 45 i 205-207)

Z ankiet przeprowadzonych wśród 39 uczniów klas trzecich¹² (spośród 43 pobierających naukę w roku szkolnym 2005/2016) wynika, że większość z nich (prawie 80%) czuła się w Szkole bezpiecznie. W trakcie bieżącego roku szkolnego zaobserwowali oni jednak, że w 7 przypadkach uczniowie mogli być wpływem używek (narkotyków lub alkoholu). Uczniowie potwierdzili zapoznanie ich przez nauczycieli z zasadami bezpieczeństwa, odpowiedzialności oraz zasadami funkcjonowania szkolnego systemu monitoringu.

Uczniowie (prawie 77% badanych) pozytywnie ocenili funkcjonowanie szkolnego systemu monitoringu wskazując, że ma on wpływ na zmniejszenie liczby niekorzystnych zdarzeń na terenie szkoły, w tym głównie kradzieży, bójek, malowania ścian.

(dowód: akta kontroli str. 216-219)

¹¹ W trybie przepisów art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, dalej: „ustawa o NIK” (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.)

¹² W tym 15 dziewcząt i 24 chłopców.

Ankiety przeprowadzone wśród 17 nauczycieli (spośród 23 uczących w II semestrze roku szkolnego 2015/2016) wykazały m. in., że:

- wszyscy ankietowani potwierdzają pozytywny wpływ funkcjonowania systemu szkolnego monitoringu na społeczność szkolną i wskazali, że funkcją monitoringu jest możliwość odtworzenia przebiegu zdarzenia oraz ustalenie osób winnych i poszkodowanych. Ponad 70% z nich dodatkowo wskazało, że monitoring pełni również funkcję nadzoru nad pracownikami szkoły oraz ma wpływ na wykonywanie ich obowiązków (59%). Wskazali, że czują się bezpieczniej podczas prowadzonych dyżurów i nagrania z monitoringu (w przypadku wystąpienia zdarzenia mogącego wskazywać na brak nadzoru), pomogą w ustaleniu odpowiedzialności nauczyciela. W dwóch przypadkach nauczyciele wskazali na potrzebę rozbudowy szkolnego systemu monitoringu oraz jego modernizację, m.in. poprzez poprawę jakości kamer,
- 16 nauczycieli (tj. 94,1% ankietowanych) stwierdziło, że zna rozmieszczenie aktywnych kamer, ale tylko 10 z nich przyznało się do znajomości zasad korzystania z monitoringu,
- tylko dwóch nauczycieli (11,8% objętych badaniami) podało - zgodnie ze stanem faktycznym - iż w szkole obraz z kamer jest jedynie nagrywany (nie ma bieżącej obserwacji). Dziewięciu nauczycieli sądziło natomiast, że obraz z monitoringu jest obserwowany na bieżąco w godzinach pracy Szkoły, a jedenastu nauczycieli podało, że obraz jest na bieżąco obserwowany, podczas przerw międzylekcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 213-215)

Z dokumentacji szkolnej wynika, że liczba zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu uczniów, odnotowanych na terenie Gimnazjum zmniejszała się od 2011 r. W roku tym stwierdzono 27 tego rodzaju zdarzeń, w tym dziewięć bójek i siedem przypadków palenia papierosów. W latach następnych liczba tych zdarzeń wynosiła odpowiednio: 22 zdarzeń (w 2012 r.), 21 zdarzeń (w 2013 r.), 20 (w 2014 r.) i 13 zdarzeń w 2015 r., w tym pięć bójek i sześć przypadków palenia papierosów. W latach 2014-2014 na terenie Szkoły nie odnotowano kradzieży, niszczenia sprzętu szkolnego i wystroju szkoły oraz popychania uczniów z zamiarem zrobienia im krzywdy.

(dowód: akta kontroli str. 62 i 205-207)

Ustalono
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 głównie do odtwarzania przebiegu zdarzeń, nie prowadząc na bieżąco stałej obserwacji zdarzeń, jakie występują na terenie szkolnym. Wprowadzenie stałej obserwacji zapisów z kamer może wpłynąć na zwiększenie bezpieczeństwa uczniów i nauczycieli. Ponadto, celem zapewnienia pewności i jednolitości zachowania osób dokonujących obserwacji (nauczyciele wskazali na brak znajomości zasad funkcjonowania i wykorzystania nagrań z monitoringu), winny zostać opracowane zasady postępowania w przypadku zaobserwowania niepożądanego zdarzenia (ujęte np. w Procedurach dotyczących wystąpienia na terenie Szkoły sytuacji kryzysowych). Na potrzebę takiego działania wskazali pośrednio nauczyciele podczas badania ankietowego.

Ocena cząstkowa

Szkolny system monitoringu zapewniał obserwację oraz nagrywanie obrazu z kamer miejsc uznanych, w drodze badania, za najbardziej narażone na wystąpienie niepożądanych zdarzeń. System utrzymywany był w dobrym stanie technicznym. Pozwoliło to, na uzyskanie jego dużej skuteczności, na co wskazuje liczba zdarzeń do ustalenia których wykorzystano nagrania z monitoringu, odnotowanych na terenie szkoły wypadków i przestępstw oraz opinia uczniów i nauczycieli. Zdaniem NIK nie wykorzystano jednak możliwości zwiększenia skuteczności systemu monitoringu wizyjnego, poprzez zapewnienie bieżącej obserwacji zdarzeń w czasie najwyższego prawdopodobieństwa ich wystąpienia, tj. podczas przerw międzylekcyjnych.

3. Zgodność prowadzonego systemu monitoringu wizyjnego z obowiązującymi przepisami prawa

Opis stanu
faktycznego

3.1. Na wszystkich (pięciu) wejściach prowadzących na teren Szkoły oraz do budynku szkolnego umieszczono tablice informujące o prowadzonym monitoringu wizyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 106-108)

3.2. Identyfikację tożsamości monitorowanych osób umożliwiało 8 kamer systemu monitoringu szkolnego, z 24 funkcjonujących¹³. Gimnazjum nie zgłosiło 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 lipca 2007 r. system monitoringu wizyjnego w Gimnazjum:

- a) zabezpieczono urządzenie nagrywające obraz z kamer oraz nośniki z nagraniami przed dostępem osób nieupoważnionych,
- b) nie uwzględniono w przyjętej polityce bezpieczeństwa faktu prowadzenia systemu monitoringu wewnętrznego, co omówiono w pkt. 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- c) nie prowadzono ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych w zbiorze monitoringu wizyjnego. Zagadnienie to przedstawiono w pkt. 3 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- d) w dniu 28 kwietnia 2016 r. ustalono procedury dostępu do nagrań z monitoringu wizyjnego. (dowód: akta kontroli str. 12-14, 64-65, 106-108 i 200)

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) do GIODO nie zgłoszono zbioru danych osobowych, jakim jest zapis monitoringu wizyjnego, który uzyskiwano z 8 kamer, w stopniu umożliwiającym ustalenie (przez osobę dokonującą obserwacji z nagrań) tożsamości obserwowanej osoby. Dyrektor Gimnazjum wyjaśnił, iż dokonanie powyższego zgłoszenia ... „uznał to za zbędne”. W myśl przepisów art. 40 ustawy o ochronie danych osobowych administrator danych jest obowiązany zgłosić, przed rozpoczęciem przetwarzania danych osobowych, zbiór danych do rejestracji GIODO, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 43 ust. 1 i 1a ustawy o ochronie danych osobowych,
- 2) w obowiązującej od 13 lutego 2014 r. polityce bezpieczeństwa nie zawarto wykazu zbioru danych osobowych wraz ze wskazaniem programów zastosowanych do przetwarzania tych danych oraz opisu struktury zbioru danych, wskazujących zawartość poszczególnych pól informacyjnych i powiązania między nimi, czym naruszono przepis § 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 osobowych¹⁴. Dyrektor Gimnazjum wyjaśnił, że po przeprowadzonych konsultacjach „z firmami zewnętrznymi” uznał, iż nie jest to „wymagane”. Przytoczone przepisy stanowią, że polityka bezpieczeństwa powinna zawierać wykaz zbiorów danych osobowych wraz ze wskazaniem programów zastosowanych do przetwarzania tych danych oraz opis struktury zbiorów danych wskazujący zawartość poszczególnych pól informacyjnych i powiązania między nimi,
- 3) nie prowadzono ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych w zbiorze monitoringu wizyjnego, wymaganego przepisami art. 39 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. Dyrektor Gimnazjum uznał, iż nie jest to „wymagane”. Przytoczony przepis tymczasem stanowi, że administrator danych osobowych prowadzi ewidencję osób upoważnionych do przetwarzania tych danych, która powinna zawierać: imię i nazwisko osoby upoważnionej; datę nadania i ustania oraz zakres upoważnienia do przetwarzania danych osobowych oraz identyfikator, jeżeli dane są przetwarzane w systemie informatycznym,
- 4) nie zapewniono wymaganej przepisami art. 38 ustawy o ochronie danych osobowych kontroli nad wykorzystaniem nagrań z monitoringu wizyjnego. Ustalenia procedur obsługi i korzystania z monitoringu wizyjnego dokonano dopiero 28 kwietnia 2016 r., przy czym nie dokumentowano przypadków udostępniania zapisów z kamer,

¹³ Pozostałe kamery, z uwagi na ich rozdzielczość oraz sposób instalacji, nie zapewniały prawidłowej identyfikacji tożsamości.

¹⁴ Dz. U. Nr 100, poz. 1024.

co uniemożliwiało ustalenie kiedy i komu udostępniono nagrania. Dyrektor Gimnazjum wyjaśnił, że powyższe wynikało z jego przekonania, iż w ramach systemu monitoringu wizyjnego nie są przetwarzane dane osobowe.

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. 12-14, 64-65, 186-190, 200 i 212)

Dyrektor Gimnazjum w dniach 23-24 maja 2016 r. dokonał: 1) zgłoszenia systemu monitoringu wizyjnego do GODO; 2) udzielił upoważnień nauczycielom do korzystania z tego systemu; 3) założył ewidencję wniosków o udostępnienie zapisów z kamer oraz przypadków udostępnienia tych zapisów; 4) dokonał zmian w polityce bezpieczeństwa i procedurach dostępu do nagrań uzyskiwanych z monitoringu wizyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 227-232)

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, NIK wnosi o:

1. Sporządzanie rzetelnych protokołów z rocznych kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, przedstawiających faktyczny stan techniczny obiektów szkolnych oraz warunków higienicznych.
2. Powołanie zespołu powypadkowego oraz omawianie z pracownikami Gimnazjum okoliczności i przyczyn wypadków oraz podejmowanie działań im zapobiegających.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

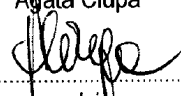
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

