



01668716

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.008.04.2016

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 - Wykorzystywanie monitoringu wizyjnego w szkołach i jego wpływ na bezpieczeństwo uczniów	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Marcin Bielawski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie nr LBI/31/2016 z dnia 18 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Zambrów (dalej zwany „Urzędem”), ul Fabryczna 3, 18-300 Zambrów	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Burmistrz Miasta – Kazimierz Dąbrowski ¹	(dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Miasto Zambrów zapewniło prawidłowe wdrożenie i finansowanie systemu monitoringu wizyjnego we wszystkich nadzorowanych szkołach podstawowych i gimnazjum. Przystępując w 2007 roku do budowy, a w latach kolejnych do modernizacji systemów dokonano rzetelnej analizy potrzeb i ich funkcjonalności, co służyło poprawie bezpieczeństwa w szkołach. Na ich budowę i modernizację wydatkowano w latach 2007-2015 ogółem 167,7 tys. zł, z tego 57 tys. zł z dotacji otrzymanej z budżetu państwa, w ramach programu „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach”. Środki te wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i rzetelnie rozliczono.

Działania ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach, podejmowane i prowadzone były przez dyrektorów szkół, natomiast Miasto zapewniało na nie środki. Informacje o stanie bezpieczeństwa w szkołach, w tym o funkcjonujących systemach monitoringu, pozyskiwane były od dyrektorów szkół.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania Gminy na rzecz rozpoznania, zapewnienia i poprawy bezpieczeństwa uczniów, na terenie prowadzonych szkół

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą Miasto Zambrów prowadziło trzy szkoły podstawowe (Nr 3, 4, 5) oraz jedno gimnazjum (Miejskie Gimnazjum w Zambrowie Nr 1). Zadania z zakresu oświaty w Urzędzie wykonywał, w latach 2007-2015, jeden pracownik³, do 13 lipca 2011 r. zatrudniony na samodzielnym stanowisku ds. oświaty, a od 14 lipca tego roku przyporządkowany Wydziałowi Organizacyjnemu. (dowód: akta kontroli str. 3-22)

W 2007 roku Miasto uzyskało dotację w ramach programu pn. „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach”, ze środków której zbudowano systemy w trzech szkołach podstawowych oraz rozbudowano istniejący w gimnazjum. Decyzja o ich budowie i rozbudowie w podległych jednostkach oświaty podjęta została przez Burmistrza po analizie:

¹ Pan Kazimierz Dąbrowski pełni funkcję Burmistrza Miasta Zambrów od dnia 4 listopada 1998 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 W latach 2007-2015 były to dwie osoby, jedna zatrudniona do marca 2010 roku, druga od kwietnia 2010 roku.

- przeprowadzonych przez Wojewodę Podlaskiego w grudniu 2006 r. i maju 2007 r. przeglądów szkół podstawowych i gimnazjów pod kątem bezpieczeństwa dzieci i młodzieży oraz sprawowania nad nimi prawidłowej opieki⁴,
- wniosków dyrektorów szkół o przyznanie dotacji na monitoring wizyjny z sierpnia 2007 r.,
- informacji Komendanta Powiatowego Policji w Zambrowie o stanie bezpieczeństwa na terenie szkół z sierpnia 2007 r.

W dokumentach tych zdiagnozowano zagrożenia występujące w szkołach w postaci: niepożądanych zachowań uczniów (przypadki przemocy fizycznej i psychicznej), nieprawidłowej opieki sprawowanej przez nauczycieli (opuszczanie zajęć i dyżurów podczas przerw), wejść na teren posesji szkolnych po zakończeniu zajęć, niszczenia mienia, spożywania alkoholu oraz wybryków chuligańskich.

W celu eliminacji wyżej wskazanych zagrożeń w oparciu o przeprowadzone przez Wojewodę Podlaskiego przeglądy, Podlaski Kurator Oświaty rekomendował niezwłoczne podjęcie działań naprawczych polegających m. in. na budowie systemów monitoringu w dwóch⁵ z czterech prowadzonych przez Miasto szkół. Budowa takich systemów w szkołach i rozbudowa w gimnazjum została również pozytywnie zaopiniowana przez Komendanta Powiatowego Policji i dyrektorów.

Z uzyskanej w 2007 roku dotacji w szkołach podstawowych zbudowano systemy monitoringu wizyjnego składające się jedynie z dwóch kamer, wobec czego w 2008 roku Miasto ponownie złożyło wniosek na dofinansowanie rozbudowy tych systemów, jednak środków na ten cel nie uzyskało. W 2010 i 2012 roku w na wniosek dyrektorów, Miasto środkami własnymi sfinansowało dalszą rozbudowę systemów monitoringu. Burmistrz wyjaśnił, że finansowanie rozbudowy systemów środkami własnymi stanowiło kontynuację działań wynikających z programów naprawczych opracowanych po przeglądach i ocenach szkół pod kątem bezpieczeństwa i zrealizowanych w latach szkolnych 2007/2008 i 2008/2009. (dowód: akta kontroli str. 74-195, 232-235, 285-287)

Przystępując do budowy systemów monitoringu wizyjnego nie ustalono mierników ich funkcjonowania oraz sposobów i częstotliwości kontroli. Burmistrz wyjaśnił, że w momencie składania wniosku o udzielenie dotacji nie było takiego obowiązku. Wskazał również, że celem monitoringu była poprawa bezpieczeństwa w szkołach, a jego skuteczność analizowana była na posiedzeniach Komisji Kultury i Oświaty oraz sesjach Rady Miasta, których przedmiotem był stan bezpieczeństwa w jednostkach oświaty.

Z analiz protokołów z posiedzeń Komisji Kultury i Oświaty, na których dokonywano oceny działań ukierunkowanych na zwalczanie zjawisk patologicznych wynika, że w ocenie dyrektorów systemy te w znacznym stopniu wpłynęły na zmniejszenie się zjawisk patologicznych. (dowód: akta kontroli str. 25-73, 285-287)

1.2. Dyrektorzy wszystkich szkół prowadzonych przez Miasto, realizowali obowiązek wynikający z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach⁶, przedstawiając raz do roku Burmistrzowi protokoły z kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkół. W dokumentach tych formułowali wnioski w kierunku poprawy bezpieczeństwa i higienicznych warunków uczestnictwa w zajęciach, dotyczące w głównej mierze napraw bądź remontów infrastruktury szkolnej. Natomiast nie formułowali wniosków dotyczących budowy monitoringu wizyjnego. (dowód: akta kontroli str. 23)

Urząd otrzymywał sporządzane przez Komendanta Powiatowego Policji w Zambrowie, na podstawie art. 10 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁷, informacje o stanie bezpieczeństwa publicznego na terenie miasta Zambrów. Przedstawiono je Radzie Miejskiej, która w latach 2007-2015 nie korzystała z uprawnień, wynikającego z art. 10 ust. 3 ww. ustawy i nie podejmowała uchwał w sprawie istotnych dla wspólnoty zagrożeń

⁴ Przeglądy przeprowadzone zostały przez zespoły powołane przez Wojewodę Podlaskiego, w skład zespołów wchodziły wizytatorzy, policjanci oraz w niektórych szkołach pracownicy poradni psychologiczno-pedagogicznych.

⁵ Szkoły Podstawowe Nr 3 i 5.

⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.

bezpieczeństwa i porządku publicznego. W informacjach nie były poruszane kwestie dotyczące bezpieczeństwa w szkołach. (dowód: akta kontroli str. 24)

W ramach nadzoru nad prowadzonymi szkołami, Komisja Kultury i Oświaty Rady Miasta Zambrów raz do roku dokonywała oceny działań szkół ukierunkowanych na zwalczanie działań patologicznych wśród dzieci i młodzieży. Przedmiotem oceny były m. in. działania podejmowane w ramach zrealizowanych programów naprawczych oraz informacje i sprawozdania o działaniach dotyczących zwalczania zjawisk patologicznych. W ocenach komisja rekomendowała dalsze kontynuowanie działań podejmowanych przez dyrektorów w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 25-138, 197-230)

W 2007 roku Burmistrz na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁸ zaakceptował trzy indywidualne programy naprawcze, opracowane przez Szkoły Podstawowe Nr 3 i 5 oraz Miejskie Gimnazjum Nr 1 po przeprowadzonych przeglądach i ocenach w zakresie bezpieczeństwa dzieci i młodzieży oraz sprawowania nad nimi prawidłowej opieki. Celem programów było kontynuowanie działań zapewniających bezpieczeństwo uczniom, obejmujących podjęcie jednolitych działań wychowawczych, zminimalizowanie negatywnych form zachowania uczniów, stworzenie bezpiecznych warunków w bezpośrednim otoczeniu szkoły. W ramach programów realizowano m. in. budowę systemów monitoringu, a sprawozdania i raporty z ich realizacji były przedmiotem posiedzeń Komisji Kultury i Oświaty Rady Miasta Zambrów.

(dowód: akta kontroli str. 25-138)

W okresie objętym kontrolą Miasto nie formułowało kierunków poprawy bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach. Burmistrz wyjaśnił, że zostały one określone przez Podlaskiego Kuratora Oświaty w 2007 roku i nie było potrzeby określania ich w latach następnych. Natomiast w 2016 roku na wniosek dyrektorów szkół planowane jest wprowadzenie zakazu korzystania na terenie szkół z telefonów komórkowych, co powinno uniemożliwić popełnianie cyberprzestępstw.

Miasto nie podejmowało również działań w kierunku stworzenia jednakowych form współdziałania Policji, szkoły, rodziców zmierzających do wyeliminowania lub znacznego ograniczenia wszelkich zagrożeń oraz nie opracowało dla prowadzonych szkół ujednoliconych reguł postępowania rodziców i nauczycieli w przypadku ujawnienia ucznia – ofiary przestępstwa lub ucznia – sprawcy czynu zabronionego. Jak wyjaśnił Burmistrz decyzje, co do form współpracy z instytucjami zewnętrznymi oraz reguły postępowania w sytuacjach zagrożeń, podejmowane były przez dyrektorów szkół i nie zachodziła potrzeba wprowadzania tego rodzaju regulacji na poziomie Urzędu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 196, 285-287)

Prowadzone przez Miasto Zambrów szkoły współpracowały z instytucjami państwowymi i pozarządowymi. W ramach tej współpracy organizowane były zajęcia skierowane do uczniów (z zakresu profilaktyki uzależnień, odpowiedzialności karnej nieletnich oraz bezpiecznej drogi do i ze szkoły), do rodziców (dotyczące problemów dorastania dziecka i radzenia sobie z nimi oraz profilaktyki uzależnień) oraz szkolenia nauczycieli w zakresie profilaktyki uzależnień. Ponadto angażowano uczniów do udziału w działalności charytatywnej w ramach wolontariatu. (dowód: akta kontroli str. 25-73, 197-230, 285-287)

Miasto ze środków na realizację programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych finansowało działalność profilaktyczną, opiekuńczą i wychowawczą, która polegała na organizowaniu popołudniowych zajęć w świetlicach szkolnych i zimowisk dla dzieci z rodzin zagrożonych problemem alkoholowym oraz na organizowaniu wypoczynku letniego i zimowego dla dzieci z tych rodzin. W okresie objętym kontrolą na ten cel przeznaczono kwotę 846 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 231)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Budowa oraz rozbudowa systemów monitoringu wizyjnego w szkołach poprzedzona została rzetelną diagnozą stanu bezpieczeństwa i wynikała ze stwierdzonych zagrożeń. Miasto

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.

dysponowało rzetelną wiedzą o stanie bezpieczeństwa w poszczególnych szkołach oraz o podejmowanych działaniach w kierunku jego zapewnienia, w tym o realizacji programów naprawczych. Zadanie zapewnienia bezpieczeństwa w szkołach realizowali dyrektorzy szkół przez działalność profilaktyczną, opiekuńczą i wychowawczą, na którą środki zapewniało Miasto.

2. Ewaluacja funkcjonowania systemów monitoringu wizyjnego w prowadzonych szkołach

Opis stanu
faktycznego

Wszystkie prowadzone przez Miasto Zambrów szkoły wyposażone były w monitoring wizyjny, w tym trzy szkoły podstawowe od 2007 roku, zaś gimnazjum od 1999 roku. Na budowę oraz rozbudowę systemów monitoringu, w latach 2007-2015, poniesione zostały wydatki w wysokości 167,7 tys. zł, z czego w 2007 roku wydatkowano 67,2 tys. zł, w 2010 roku 91,7 zł a w 2012 roku 8,8 tys. zł. W badanym okresie nie ponoszono kosztów funkcjonowania systemu. Wydatki poniesione w 2007 roku dofinansowano kwotą 57 tys. zł z dotacji otrzymanej z budżetu państwa, w ramach programu „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach”. Środki te wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i rzetelnie rozliczono.

Najbardziej rozbudowany system monitoringu według stanu na koniec 2015 roku, składający się z 26 i 27 kamer znajdował się odpowiednio oraz w Szkole Podstawowej Nr 5 oraz w Miejskim Gimnazjum Nr 1⁹, zaś w Szkołach Podstawowych Nr 3 i 4 znajdowało się odpowiednio 20 i 16 kamer. W 2015 roku liczba uczniów przypadających na jedną kamerę najwyższa była w Szkole Podstawowej Nr 4 i wynosiła 43, a w pozostałych szkołach wynosiła od 17 do 19. (dowód: akta kontroli str. 231-267)

Urząd Miejski nie kontrolował w ramach prowadzonego nadzoru nad szkołami prawidłowości funkcjonowania systemów monitoringu wizyjnego. Jak wyjaśnił Burmistrz dyrektorzy szkół nie zgłaszali problemów, a wręcz wskazywali na skuteczność tego narzędzia w zwalczaniu zjawisk niepożądanych. Z przedstawionych przez dyrektorów na posiedzeniach Komisji Kultury i Oświaty Rady Miasta Zambrów informacji wynika również, że system monitoringu spowodował spadek liczby zjawisk patologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 73, 196, 285-287)

Do Urzędu nie wpływały skargi dotyczące poziomu bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach. (dowód: akta kontroli str. 268)

Z przedstawionej przez Komendanta Powiatowego Policji w Zambrowie informacji wynika, że w latach 2007-2013 na obszarze szkół prowadzonych przez Miasto popełnionych zostało 25 przestępstw, w tym najmniej jedno w 2011 roku i najwięcej siedem w 2010 roku¹⁰. Począwszy od 2014 roku przestępstw nie odnotowywano. Najmniej czynów karalnych popełnionych zostało na obszarze Szkół Podstawowych Nr 4 i 5 (po dwa). W szkołach tych systemy monitoringu składały się z odpowiednio 16 i 26 kamer. Najwięcej czynów karalnych, tj. odpowiednio 10 i 11 odnotowano na obszarze Szkoły Podstawowej Nr 3 i Miejskiego Gimnazjum Nr 1. Systemy monitoringu w tych szkołach składały się odpowiednio z 20 i 29 kamer. (dowód: akta kontroli str. 231-235, 269-272)

Podlaski Kurator Oświaty sprawował nadzór nad szkołami prowadzonymi przez Miasto w zakresie zapewnienia uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, w ramach którego w roku szkolnym:

- 2006/2007 dokonano przeglądu i oceny wszystkich szkół prowadzonych przez Miasto Zambrów pod kątem bezpieczeństwa dzieci i młodzieży oraz sprawowania nad nimi opieki, na skutek których trzy szkoły, tj. Gimnazjum oraz Szkoły Podstawowe Nr 3 i 5 zobowiązane zostały do opracowania i wdrożenia programów naprawczych,
- 2008/2009 przeprowadzono kontrole w zakresie nadzoru pedagogicznego, w tym zapewnienia uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki oraz działań w zakresie szeroko rozumianej profilaktyki wychowawczej w Szkołach Podstawowych Nr 4 i 5. W wyniku kontroli zaleceń nie formułowano. Ponadto w Szkole Podstawowej

⁹ System monitoringu wizyjnego w gimnazjum została w 2016 roku rozbudowany do 29 kamer.

¹⁰ W latach 2007-2013 w każdym roku popełniono odpowiednio dwa, pięć, trzy, siedem, jedno, trzy i cztery przestępstwa.

Nr 3 przeprowadzono diagnozę działań szkoły w obszarze bezpieczeństwa dzieci w świecie multimediów, nie odnotowując przypadków cyberprzemocy,

- 2013/2014 przeprowadzono kontrolę doraźną w Szkole Podstawowej Nr 4 w zakresie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu w szkole, w wyniku której wydano dwa zalecenia dotyczące zapewnienia opieki nauczycieli podczas przerw i zajęć organizowanych przez szkołę,
- 2014/2015 przeprowadzono w Szkołach Podstawowych Nr 3 i 5 oraz w Gimnazjum kontrole w zakresie prowadzonych przez szkołę działań wychowawczych i zapobiegawczych wśród młodzieży zagrożonej uzależnieniem, w wyniku której zaleceń nie formułowano.

Przedmiotem nadzoru kuratora nie było funkcjonowanie systemów monitoringu wizyjnego ponieważ szkoły prowadzone przez Miasto Zambrów nie zostały wylosowane do kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 277-284)

Ocena częściowa

Miasto Zambrów zapewniło środki na funkcjonowanie szkolnych systemów monitoringu, jak również pozyskiwało od dyrektorów szkół informacje o ich skuteczności w realizacji postawionych celów.

IV. Wnioski

Uwagi
Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹, odstępuje od formułowania wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

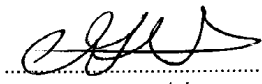
Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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.

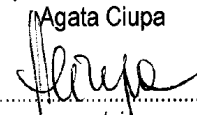
Białystok, dnia 5 lipca 2016 r.

Kontroler
Marcin Bielawski
starszy inspektor kontroli państwowej



.....
podpis

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



.....
podpis

¹¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

