



01667516

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.008.06.2016
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	Janusz Zawirski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie nr LBI/43/2016 z 9 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Szkoła Podstawowa Nr 5 im. Mikołaja Kopernika w Zambrowie (dalej „Szkoła”), ul. Obrońców Zambrowa 6, 18-300 Zambrow.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektor – Andrzej Szeligowski ¹ (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Funkcjonujący w Szkole, w latach 2008-2015, system monitoringu wizyjnego znacząco wpłynął na poprawę stanu bezpieczeństwa uczniów. Jednocześnie w istotny sposób ułatwił nauczycielom realizację zadań nadzorczych i wychowawczych. Budowę, a następnie rozbudowę monitoringu poprzedzono rzetelną analizą stanu bezpieczeństwa w Szkole dokonaną odpowiednio w 2007 i 2008 roku oraz ustaleniem celów, sposobów i zakresu jego działania. Zadbano również o prawidłową organizację i sprawne funkcjonowanie systemu. Podejmowano także różnorodne działania polegające na prowadzeniu zajęć, spotkań i szkoleń skierowanych do uczniów, rodziców i nauczycieli o tematyce związanej z bezpieczeństwem. W efekcie, na terenie szkoły zmniejszyła się liczba zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu uczniów oraz przypadków dewastacji mienia szkolnego, z dziewięciu w 2010 roku do jednego w 2015 roku.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niepowiadomieniu organu prowadzącego i Rady Rodziców o zaistniałych w 2010 i 2012 roku czterech wypadkach uczniów, związanych z przemocą fizyczną, po których niezbędne było udzielenie specjalistycznej pomocy medycznej, co stanowiło naruszenie § 41 ust. 1 pkt 4 i 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach³,
- niezgłoszeniu Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (dalej: „GIODO”) – wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁴ – zbioru danych osobowych, jakim był prowadzony od grudnia 2007 roku zapis monitoringu wizyjnego uzyskiwany z kamer, umożliwiający ustalenie tożsamości obserwowanej osoby, według kryterium czasu i miejsca.

¹ Funkcję Dyrektora Szkoły Pan Andrzej Szeligowski pełni od dnia 1 września 2003 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 Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69, ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie bezpieczeństwa i higieny”.

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Warunki organizacyjne i podejmowane działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa w szkole

Opis stanu
faktycznego

W latach 2007-2015 w Szkole stworzono warunki organizacyjne oraz prowadzono działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa uczniów i nauczycieli. Statut Szkoły⁵, stosownie do § 2 ust. 1 pkt 2 załącznika Nr 3 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół⁶, określał warunki pobytu ucznia w szkole, zakres zadań nauczycieli związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę oraz zawierał zapis o objęciu budynku Szkoły systemem monitoringu wizyjnego w celu zapewnienia bezpiecznych warunków nauki i opieki. (dowód: akta kontroli str. 5-17)

W Programach wychowawczych Szkoły, obejmujących lata szkolne 2008/2009-2014/2015, oprócz zadań i celów wychowawczych, ujęto również zasady i cele wykorzystania zapisów z monitoringu szkolnego przy ewaluacji realizowanego programu. Ponadto, poczynając od 1 września 2008 r., dyrektor Szkoły – zarządzeniem z dnia 29 sierpnia 2008 r. – wprowadził pisemne procedury dostępu, archiwizowania i wykorzystania zapisów monitoringu wizyjnego. Zgodnie z postanowieniami § 2 ww. zarządzenia, uczniów Szkoły zapoznawano z zasadami funkcjonowania, wykorzystania oraz miejscem działania systemu monitoringu na lekcjach wychowawczych, zaś rodziców na wywiadówkach.

(dowód: akta kontroli str. 18-47)

W Szkole analizowano działania wychowawcze. W 2008 i w 2013 roku sporządzono raporty dotyczące sytuacji wychowawczej i bezpieczeństwa uczniów na podstawie przeprowadzonych ankiet wśród nauczycieli, uczniów klas III-V i ich rodziców oraz obserwacji zachowań uczniów z wykorzystaniem m. in. monitoringu wizyjnego. Z dokonanych w 2008 i 2013 roku badań ankietowych (którymi objęto odpowiednio 123 spośród 233 uczniów i 122 spośród 241 uczniów) wynika m. in., że uczniowie: czują się bezpiecznie w Szkole (kolejno 67% i 88% badanej populacji), lubią Szkołę (68% i 93%), spotykają się najczęściej z agresją słowną (53% i 22%) i przemocą fizyczną (8% i 5%), a najrzadziej z kradzieżą (po 1% badanej populacji). Wyniki ankiet i obserwacji oraz rozmów z uczniami i ich rodzicami na temat bezpieczeństwa w Szkole wykorzystywano do sformułowania wniosków, zmierzających do poprawy bezpieczeństwa w placówce. Główne wnioski odnosiły się do: wzmocnienia skuteczności dyżurów nauczycieli podczas przerw, natychmiastowej reakcji na niewłaściwe zachowanie uczniów oraz lepszego kontaktu nauczycieli z uczniami i rodzicami. Z dokonanych analiz wynika, że w porównaniu do lat poprzednich wzrasta liczba uczniów wskazujących na poprawę bezpieczeństwa w Szkole.

(dowód: akta kontroli str. 48-84)

Nadzór nad uczniami w czasie przerw lekcyjnych (trwających od 10 do 20 minut) prowadzono przy pomocy monitoringu wizyjnego i dyżurów nauczycielskich. Dyżury pełniono w oparciu o regulamin dyżurowania nauczycieli określony w § 13 statutu Szkoły. W celu poprawienia skuteczności dyżurów Szkoła została podzielna na dziewięć stref obejmujących: szatnię, salę gimnastyczną wraz z zapleczem oraz wszystkie korytarze i pomieszczenia szkolne podzielone na siedem pozostałych stref⁷. Dyżury w każdej strefie pełnił jeden nauczyciel, zgodnie ze sporządzonym przez dyrektora Szkoły grafikiem. Jakość pełnienia dyżurowania sprawdzał Dyrektor bądź Wicedyrektor przy użyciu monitoringu lub w czasie obchodu. W przypadkach nieobecności nauczycieli, do dyżurowania wyznaczano nauczycieli pełniących zastępstwa w zajęciach lekcyjnych, a w przypadku braku zastępstwa wskazanych przez Dyrektora lub Wicedyrektora. Dyżury obejmowały także ogrodzony teren

⁵ Statut Szkoły przyjęty został uchwałą Rady Pedagogicznej na posiedzeniu w dniu 6 października 2004 r. W okresie objętym kontrolą był dziewięciokrotnie zmieniany uchwałami Rady Pedagogicznej z dnia: 28 czerwca 2007 r., 7 lutego i 12 września 2008 r., 1 grudnia 2009 r., 20 stycznia 2011 r., 27 sierpnia 2013 r., 28 lutego 2014 r., 26 sierpnia 2015 r. i 12 lutego 2016 r.

⁶ Dz. U. Nr 61, poz. 624, ze zm.

⁷ Każda z siedmiu stref obejmowała od trzech do pięciu sal lekcyjnych wraz z przyległymi korytarzami i sanitariatami.

na zewnątrz budynku szkoły, w przypadkach gdy uczniowie, opuszczali budynek szkoły w czasie przerw śródlekcyjnych. (dowód: akta kontroli str.85-86 i 187)

Rejestr wypadków prowadzono, zgodnie z załącznikiem Nr 2 do rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny. Z dokumentu tego wynika, że w latach 2007-2015 na terenie Szkoły wystąpiły 33 wypadki, z których dziewięć spowodowanych było działaniem innej osoby, w tym sześć umyślnym i trzy nieumyślnym⁸. Przy czym, w okresie objętym kontrolą, doszło do czterech wypadków, których przyczyną była przemoc fizyczna⁹. W przypadkach tych pierwszej pomocy uczniom udzieliła pielęgniarka szkolna, która powiadomiła o tym fakcie rodziców, a w trzech przypadkach wezwała pogotowie ratunkowe. Natomiast o żadnym z tych wypadków, nie poinformowano organu prowadzącego i Rady Rodziców (zagadnienie to omówiono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”). Dopelniono natomiast obowiązku powołania zespołu powypadkowego oraz sporządzenia protokołów powypadkowych, stosownie do wymogów § 43 ust. 3 powołanego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 87-101)

Szkoła posiadała opracowane procedury postępowania w sytuacjach kryzysowych, dotyczące m. in. spożywania lub posiadania przez uczniów alkoholu, palenia papierosów lub innych substancji odurzających, cyberprzemocy, samowoli, czy popełnienia wykroczenia lub przestępstwa. Nie uwzględniały one jednak sposobu i zakresu wykorzystania funkcjonującego w szkole monitoringu dla poprawy bezpieczeństwa, co szerzej opisano w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”. dowód: akta kontroli str. 5-17 i 102-105)

Szkoła w celu promowania zagadnień prewencji kryminalnej dotyczącej bezpieczeństwa dzieci podejmowała szereg działań polegających na prowadzeniu zajęć, spotkań i szkoleń skierowanych do uczniów, rodziców i nauczycieli o tematyce obejmującej m. in. odpowiedzialność prawną nieletnich, problemy okresu dojrzewania i sposobów radzenia sobie z nimi, profilaktyki uzależnień i cyberprzemocy. Prowadzono również świetlice i zimowiska profilaktyczno-wychowawcze dla uczniów klas IV-VI z rodzin zagrożonych problemem alkoholowym oraz organizowano zajęcia i przedsięwzięcia kulturalno-dydaktyczne, a także konkursy związane z bezpieczeństwem i profilaktyką w tym zakresie. Ponadto, w celu promowania tematyki prewencji kryminalnej Szkoła współpracowała z Komendą Powiatową Policji w Zambrowie, Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej i Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną w Zambrowie. Współpraca miała formę spotkań szkoleniowych (z uczniami, rodzicami i nauczycielami) oraz dotyczyła organizacji pomocy socjalnej dzieciom i wypoczynku dzieci ze środowisk zagrożonych.

(dowód: akta kontroli str. 106-107)

Kuratorium Oświaty w Białymstoku Delegatura w Łomży sprawowało nadzór nad Szkołą w zakresie zapewnienia uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, w ramach którego:

- w marcu 2007 roku dokonano przeglądu i oceny Szkoły pod kątem bezpieczeństwa dzieci oraz sprawowania nad nimi prawidłowej opieki, z którego wynika, że praca wychowawcza Szkoły prowadzona jest właściwie, pomimo stwierdzenia przypadków niewłaściwych zachowań uczniów (popychanie i przezywanie). Niemniej jednak zalecono wzmożenie nadzoru nad zachowaniem uczniów oraz zainstalowanie monitoringu wizyjnego w celu minimalizacji niepożądanych zjawisk,
- w kwietniu 2008 roku dokonano kontroli i oceny efektów działania na rzecz bezpieczeństwa dzieci i młodzieży oraz opracowano raport w którym stwierdzono, że w programie wychowawczym uwzględniono działania eliminujące nieprawidłowe zachowania uczniów. Jednocześnie sformułowano wniosek zainstalowania monitoringu wizyjnego otoczenia Szkoły i odnowienia ogrodzenia terenu szkolnego,
- w maju 2014 roku przeprowadzono ewaluację problemową w zakresie wymagań odnoszących się do: procesów edukacyjnych, respektowania norm społecznych i nabywania przez uczniów niezbędnych wiadomości i umiejętności. W sporządzonym

⁸ Działanie umyślne innych uczniów, polegające na potrąceniu, kopnięciu uderzeniu i przewróceniu odnotowano w latach: 2007, 2010 i 2012, natomiast zdarzenia, których przyczyną było działanie nieumyślne innych osób odnotowano w 2008 r., 2009, 2013 i 2014 roku.

⁹ Przemoc fizyczna dotyczyła kopnięcia (2 – 2010 r. i 2012 r.), uderzenia (1 – 2010 r.) i przewrócenia (1 – 2012r.)

	po ewaluacji raporcie stwierdzono, że <i>Szkoła postrzegana jest w środowisku jako miejsce bezpieczne</i>, - w kwietniu 2015 roku przeprowadzono kontrolę w zakresie prawidłowości prowadzonych działań wychowawczych i zapobiegawczych wśród dzieci zagrożonych uzależnieniem, po której nie stwierdzono nieprawidłowości i tym samym nie wydano zaleceń. Rodzice uczniów, w latach 2007-2015, nie składali do Kuratorium skarg dotyczących bezpieczeństwa w Szkole. (dowód: akta kontroli str. 109-138)
Ustalone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepowiadomieniu przez Szkołę organu prowadzącego i Rady Rodziców o zaistniałych w 2010 i 2012 roku czterech wypadkach uczniów, związanych z przemocą fizyczną, po których niezbędne było udzielenie specjalistycznej pomocy medycznej, co stanowiło naruszenie § 41 ust. 1 pkt 4 i 5 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny. (dowód: akta kontroli str. 87-101) Dyrektor Szkoły wyjaśnił, że niepowiadomienie organu prowadzącego i Rady Rodziców o zaistniałych ww. okresie czterech wypadkach uczniów, związanych z przemocą fizyczną, było spowodowane przeoczeniem tego wymogu. (dowód: akta kontroli str. 108)
Uwagi dotyczące badanej działalności	Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dobrą praktyką byłoby ujęcie w procedurach postępowania w sytuacjach kryzysowych sposobu i zakresu wykorzystania systemu monitoringu wizyjnego. Zdaniem NIK, system monitoringu wizyjnego, którego celem funkcjonowania jest poprawa sytuacji wychowawczej Szkoły oraz zwiększenie zabezpieczenia majątku przed dewastacją ze strony osób postronnych, powinien być wykazany, w odpowiednim zakresie, w tym dokumencie – jako spójny element całego systemu bezpieczeństwa Szkoły. Dyrektor wyjaśnił że <i>Szkoła posiada opracowany regulamin funkcjonowania monitoringu, który reguluje podstawowe kwestie w tym zakresie. Stąd też uważałem, że można pominąć to w procedurach postępowania w sytuacjach kryzysowych.</i> Jednak by ujednolicić zapisy odnoszące się do tego ważnego zagadnienia, zmodyfikuję procedury postępowania w sytuacjach kryzysowych o sposoby i zakres wykorzystania monitoringu wizyjnego. (dowód: akta kontroli str. 196)
	1.2. Rozpoznanie zagrożeń bezpieczeństwa szkoły
Opis stanu faktycznego	Dyrektor Szkoły rokrocznie zlecał komisyjne sprawdzenie stanu bezpieczeństwa i higienicznych warunków korzystania z obiektów szkolnych. Wszyscy, powołani przez dyrektora Szkoły, członkowie komisji¹⁰ posiadali aktualne przeszkolenie z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy. W sporządzonych na tę okoliczność protokołach z kontroli (których kopie przekazywano do organu prowadzącego), nie formułowano wniosków dotyczących rozbudowy lub funkcjonowania monitoringu wizyjnego. Dotyczyły one bowiem głównie: naprawy ubytków tynków i posadzek, ogrodzenia Szkoły, instalacji elektrycznej i oświetlenia, remontu nawierzchni boiska oraz odgrzybienia ścian. (dowód: akta kontroli str. 139-149 i 188-195) Budowę monitoringu wizyjnego, którego głównym celem było zapewnienie bezpiecznych warunków nauki i opieki, poprzedzono dokonaniem (w marcu 2007 roku) analizy w omawianym zakresie. Przy sporządzeniu analizy wykorzystano m. in. ankiety, wypełniane przez nauczycieli uczniów i ich rodziców oraz ocenę stanu bezpieczeństwa w Szkole dokonaną przez wizytatorów Kuratorium Oświaty. W omawianym dokumencie zawarto wnioski o potrzebie zainstalowania monitoringu wizyjnego wewnątrz i na zewnątrz budynku, który zainstalowano w grudniu 2007 roku. W wyniku zaleceń Kuratorium Oświaty z kwietnia 2008 roku, odnoszących się do potrzeby rozbudowy monitoringu, w latach 2010-2012 trzykrotnie modernizowano i rozbudowywano ten system. W rezultacie z dwóch kamer zainstalowanych w grudniu 2007 roku, w 2012 roku było ich już 26 (10 wewnątrz Szkoły, 12 na zewnętrznych ścianach obiektów szkolnych i cztery na boisku szkolnym). Przed wdrożeniem monitoringu, działania Szkoły zmierzające do poprawy bezpieczeństwa

¹⁰ W skład której wchodził: wicedyrektor Szkoły, kierownik administracyjno-gospodarczy i konserwator.

uczniów polegały głównie na dyżurach nauczycielskich w trakcie przerw międzylekcyjnych i w czasie wolnym od zajęć oraz na realizowanej pracy wychowawczej z uczniami.

(dowód: akta kontroli str. 109-119, 150-155 i 187)

W Szkole nie ustalono mierników systemu monitoringu, ponieważ jak wyjaśnił Dyrektor Szkoły było to w praktyce niepotrzebne, ponieważ trudno jest precyzyjnie ustalić miernik pożądanego efektów funkcjonowania monitoringu, którego celem ma być poprawa bezpieczeństwa uczniów oraz zminimalizowanie przejawów wandalizmu na terenie wokół szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 108)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W Szkole podejmowano działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa uczniom. Zainstalowanie systemu monitoringu wizyjnego poprzedzono rzetelną analizą stanu bezpieczeństwa w Szkole oraz zapewniono jego sprawne funkcjonowanie. Oprócz prowadzonego nadzoru nad uczniami i realizowanej działalności wychowawczej, modernizowano i rozbudowywano system monitoringu wizyjnego, dostosowując go do faktycznych potrzeb. Właściwie dokonywano okresowych analiz sytuacji opiekuńczo-wychowawczej, które były podstawą do sporządzenia rocznych programów wychowawczych. Podejmowano także – przy współpracy z instytucjami państwowymi i organizacjami pozarządowymi – różnorodne działania w zakresie poprawy bezpieczeństwa w Szkole, które przyniosły pożądaną efekt. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na niepowiadomieniu przez Szkołę organu prowadzącego i Rady Rodziców o zaistniałych w latach 2010-2012 czterech wypadkach uczniów, związanych z przemocą fizyczną, nie miała istotnego wpływu na poziom tego bezpieczeństwa. Poszkodowanym niezwłocznie udzielono bowiem specjalistycznej pierwszej pomocy medycznej, łącznie z wezwaniem pogotowia ratunkowego w uzasadnionych sytuacjach.

2. Organizacja i ewaluacja funkcjonowania systemów monitoringu wizyjnego w szkole

2.1. Organizacja i funkcjonowanie systemu monitoringu wizyjnego w Szkole

Opis stanu
faktycznego

System monitoringu wizyjnego w Szkole, w okresie od grudnia 2007 roku do maja 2010 roku, składał się z jednej kamery wewnętrznej (w szatni) i jednej zewnętrznej (przed wejściem do budynku) oraz rejestratora. W wyniku rozbudowy systemu przeprowadzonego w maju 2010 roku zwiększono o 20 liczbę kamer (dziewięć wewnętrznych i 11 zewnętrznych) i zakupiono drugi rejestrator. Następnie, w grudniu 2012 roku zamontowano cztery kolejne kamery na boisku szkolnym. Na dzień zakończenia kontroli system składał się z 26 kamer i dwóch rejestratorów cyfrowych, umożliwiających ciągłą rejestrację obrazu na twardym dysku przez okres 30 dni. Rozmieszczenie kamer było poprzedzone analizą miejsc, w których występowało najwięcej niepożądanych zjawisk związanych ze złym zachowaniem uczniów i dewastacją mienia.

Rejestratory oraz dwa monitory¹¹, umożliwiające podgląd zdarzeń, znajdowały się w sekretariacie Szkoły na stanowiskach pracy sekretarza Szkoły i kierownika administracyjno-gospodarczego. Obraz z kamer był monitorowany przez sekretarza Szkoły lub ww. kierownika w godzinach ich pracy (7.30-15.30), ze szczególnym zwróceniem uwagi na przerwy międzylekcyjne. W przypadku zaistnienia niepożądanego zdarzenia osoby te informowały niezwłocznie o takim fakcie dyrektora bądź jego zastępcę. Po godzinach urzędowania i w dni wolne od pracy, oprócz stałego monitoringu wizyjnego (bez bieżącej obserwacji) i zamontowanych czujek ruchu, Szkoła objęta jest dodatkowo ochroną prowadzoną przez specjalistyczną firmę zewnętrzną.

Zgodnie z regulaminem funkcjonowania monitoringu wizyjnego¹², zapisy obrazu ze wszystkich kamer przechowywane były na dyskach rejestratorów, a dostęp do nich posiadał dyrektor i kierownik administracyjno-gospodarczy, po uprzednim wpisaniu loginu i hasła. Po zapełnieniu dysku w rejestratorach, poprzednie nagrania były w kolejności (licząc od

¹¹ Umożliwiające jednoczesny podgląd obrazu z 16 kamer w każdym monitorze.

¹² Wprowadzonego zarządzeniem dyrektora Szkoły z 29 sierpnia 2008 r.

najwcześniejszego) automatycznie kasowane, poprzez tzw. „nadpisywanie”, polegające na tym, że najstarsze nagranie (sprzed 30 dni), zastępowane było nagraniem bieżącym. Ponadto, w dokumencie tym zawarto dodatkowe informacje o sposobie i zakresie wykorzystania systemu monitoringu wizyjnego. Odnosiły się one głównie do: czasu funkcjonowania systemu (całodobowo), wyznaczenia obszarów objętych monitoringiem (teren wewnątrz i wokół Szkoły), zasad udostępniania nagrań oraz oczekiwanych efektów wynikających z funkcjonowania systemu (szczególnie zmniejszenie liczby niewłaściwych zachowań uczniów i lepsza ochrona mienia). (dowód: akta kontroli str. 18-20 i 150-167)

Spośród 26 kamer tworzących system monitoringu wizyjnego: trzy umieszczono w szatni, cztery i dwie w holach i korytarzach odpowiednio parteru i pierwszego piętra, jedną w sali sportowej, 12 na zewnętrznych ścianach budynku oraz cztery na boisku szkolnym. Zgodnie z określonymi celami monitoring zapewniał stałą kontrolę: osób wchodzących i wychodzących ze szkoły, zachowań uczniów w czasie przerw między lekcjami, jakości pełnienia dyżurów przez nauczycieli oraz obserwację sali sportowej i boiska. Z ankiet przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK wynika, że w procesie projektowania systemu monitoringu uczestniczyło 18% zatrudnionych w szkole nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 151-155 i 173-174)

Koszty budowy rozbudowy systemu monitoringu przeprowadzonej w latach 2007-2016 (I półrocze) wyniosły 46,4 tys. zł, z tego w 2007 roku wydatkowano 11,8 tys. zł na zakup dwóch kamer i rejestratora, w 2010 r. – 25,8 tys. zł na zakup 20 kamer i rejestratora i w 2012 r. – 8,8 tys. zł na zakup czterech kamer. Wydatkowane w 2007 roku środki Szkoła uzyskała w ramach Rządowego programu pn. „Monitoring wizyjny w szkołach i pałacówkach”. Natomiast w 2010 i 2012 roku środki otrzymano odpowiednio z budżetu Miasta 28,6 tys. zł i 6,0 tys. z funduszy Rady Rodziców. Przeprowadzone modernizacje pozwoliły na rozbudowę systemu monitoringu, obejmującego wszystkie istotne obszary w omawianym zakresie. W okresie objętym kontrolą Szkoła nie ponosiła innych kosztów funkcjonowania systemu.

(dowód: akta kontroli str. 150 i 156-163)

Oględziny systemu monitoringu wykazały, że wszystkie kamery, dwa monitory i urządzenia rejestrujące były sprawne technicznie i należycie utrzymane (bez widocznych śladów uszkodzeń, zabrudzeń i zanieczyszczeń). Widoczne na monitorach obrazy pomieszczeń szkolnych i przylegającego terenu rejestrowane z poszczególnych kamer były dobrej jakości. Monitory, usytuowane na biurkach sekretarza Szkoły i kierownika administracyjno-gospodarczego, były obserwowane przemiennie przez te osoby od godziny 7.30 do 15.30. Z wyjaśnień Dyrektora Szkoły wynika, że system działa bez zakłóceń i dotychczas nie wystąpiły awarie uniemożliwiające pracę systemu, z wyjątkiem uszkodzenia twardego dysku w 2009 roku, który został (bez kosztowo) niezwłocznie naprawiony.

(dowód: akta kontroli str. 108 i 151)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Ewaluacja funkcjonowania szkolnego systemu monitoringu

Opis stanu
faktycznego

W Szkole nie prowadzono odrębnej analizy skuteczności funkcjonowania monitoringu wizyjnego.

Dyrektor Szkoły wyjaśnił, że „nie było potrzeby sporządzania odrębnych analiz w tym zakresie, ponieważ liczba zdarzeń ujawnionych przez monitoring jest stosunkowo mała i stale się zmniejsza. Stąd dobrze znane są nam wszystkie rozpoznane przypadki niewłaściwych zachowań, w tym ujawnione za pomocą monitoringu. Przypadki te były natomiast każdorazowo wykorzystywane do oceny sytuacji opiekuńczo-wychowawczej, niepożądanych zachowań uczniów i ich skali oraz do sprawdzania jakości pełnionych dyżurów przez nauczycieli. Ponadto nadmieniam, że w mojej i nauczycieli ocenie, monitoring spełnia – oprócz funkcji pomocniczej przy ustaleniu sprawy zdarzeń negatywnych – przede wszystkim funkcję zniechęcającą (odstraszającą) uczniów do złych zachowań, ponieważ wiedzą, że są stale obserwowani. Tezę tę potwierdza spadek liczby negatywnych zdarzeń na przestrzeni ostatnich 10 lat, szczególnie w zakresie niszczenia mienia i dewastacji elewacji zewnętrznej budynku oraz zachowań agresywnych uczniów na terenie Szkoły”.

(dowód: akta kontroli str. 108)

W latach 2010-2015 system monitoringu pomógł w wykryciu sprawców i ustaleniu przebiegu 20 zdarzeń, w tym: siedmiu przypadków dewastacji mienia szkolnego oraz 13 przypadków przejawu agresji fizycznej wśród uczniów, w tym trzech bójek. Przy czym, stale odnotowywano spadek tych zdarzeń z odpowiednio dziewięciu i pięciu w latach 2010-2011 do poziomu od dwóch do jednego w latach 2012-2015, co potwierdza prowadzony przez Szkołę rejestr wypadków, a także sporządzane protokoły powypadkowe. Dla porównania, w okresie trzech lat poprzedzających zainstalowanie monitoringu wizyjnego (2005-2007), odnotowano kolejno: 14, 15 i 13 zdarzeń związanych z niewłaściwym zachowaniem uczniów (bójki – łącznie 17, kradzieże - 5 i dewastacje mienia - 20).

(dowód: akta kontroli str. 87-101, 170 i 187)

Zapisy z monitoringu nie były udostępniane uczniom, rodzicom lub opiekunom prawnym oraz organom porządkowym, ponieważ nie występowało z wnioskami w tej sprawie do dyrekcji Szkoły. Z informacji uzyskanej z Komendy Powiatowej Policji w Zambrowie wynika, że w latach 2007-2015 odnotowano w Szkole jedną kradzież (2009 r.) i jedną bójkę (udokumentowaną zapisem monitoringu w 2012 r.). Stosownie do przyjętych rozwiązań, w celach wychowawczych odtwarzanie zdarzeń rejestrujących negatywne zachowania uczniów możliwe było na prośbę: pedagoga szkolnego, wychowawcy, nauczyciela, organów ścigania i innych upoważnionych instytucji, a także ucznia lub jego rodziców.

(dowód: akta kontroli str. 18-20, 168-170 i 187)

System monitoringu wizyjnego spowodował zwiększenie stanu bezpieczeństwa w Szkole. Z ankiet przeprowadzonych wśród 56 (z 65) uczniów ze wszystkich trzech oddziałów klas V wynika, że zdecydowana większość ankietowanych (96% badanej populacji) ma poczucie pełnej integracji z klasą, a 55 dzieci (98%) – czuje się w szkole bezpiecznie dzięki: pełnionym przez nauczycieli dyżurom (75%), dobrym kontaktom z wychowawcą (55%) i przyjaźni między uczniami (69%). Większość, tj. od 84% do 96% uczniów potwierdziło zapoznanie ich przez Szkołę z poszczególnymi zasadami bezpieczeństwa, odpowiedzialności oraz zasadami funkcjonowania szkolnego systemu monitoringu, zaś 80% ankietowanych stwierdziło, że obecność kamer w Szkole ma wpływ na ich zachowanie. Jednocześnie wskazano, że monitoring ma wpływ na zmniejszenie liczby niekorzystnych zdarzeń na terenie szkoły, w tym głównie kradzieży (100% wskazań), niszczenia ścian (93%), bójek (89%) i zastraszania (71%). Jedynie czworo uczniów (7% badanej populacji) miało do czynienia z negatywnymi zjawiskami dotyczącymi: wymuszenia (1 uczeń), groźby (2) i agresji z wykorzystaniem nowoczesnych technologii komunikacyjnych (1).

(dowód: akta kontroli str. 170-172)

Podobnie wysoki poziom bezpieczeństwa i przydatności monitoringu w Szkole potwierdziły ankiety przeprowadzone wśród 33 nauczycieli (spośród 38 uczących na koniec roku szkolnego 2015/2016). Wszyscy ankietowani, potwierdzają pozytywne oddziaływanie systemu szkolnego monitoringu w zakresie prewencji, ustalania przebiegu zdarzeń i pomocy w ustaleniu sprawcy naruszenia porządku i zasad bezpieczeństwa w Szkole. Również 100% badanej populacji nauczycieli potwierdziło pozytywny wpływ monitoringu na społeczność szkolną. W ocenie odpowiednio 94% i 91% ankietowych wymusza on pożądane zachowanie uczniów i spokój, zaś według 85% ankietowanych system ten wpływa na jakość pracy nauczycieli, a według 73% - ma wpływ na skuteczniejszy nadzór nad pracownikami. W opinii wszystkich badanych, szkolny system monitoringu jest skutecznym narzędziem w zwalczaniu niewłaściwych zachowań uczniów. Także większość ankietowanych (82%) wskazała, że system monitoringu wpływa na sposób wypełniania przez nich obowiązków mających na celu zapewnienia bezpieczeństwa w szkole, zaś 97% nauczycieli stwierdziło wysoką przydatność do ustalenia zakresu odpowiedzialności w przypadku wystąpienia zdarzeń w trakcie dyżuru. Wszyscy nauczyciele zostali przeszkoleni z zakresu przeciwdziałania patologicznym zachowaniom uczniów oraz posiadają informację o rozmieszczeniu kamer monitoringu, a także o obszarze przez nie monitorowanym i o zasadach korzystania z tego systemu. (dowód: akta kontroli str. 173-174)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Szkolny system monitoringu zapewniał bieżące monitorowanie oraz nagrywanie obrazu z kamer w miejscach narażonych na wystąpienie niepożądanych zdarzeń. System utrzymywany był w dobrym stanie technicznym. Wpłynęło to na uzyskanie jego wysokiej skuteczności, na co wskazuje malejąca liczba negatywnych zdarzeń na terenie Szkoły w latach 2010-2015, a także pozytywne opinie uczniów i nauczycieli o poziomie bezpieczeństwa w Szkole.

3. Zapewnienie zgodności prowadzenia systemu monitoringu wizyjnego z obowiązującymi przepisami prawa

Opis stanu faktycznego

Informację o objęciu budynku monitoringiem, zgodnie z wymogami z art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, umieszczono w dwóch miejscach na ścianach zewnętrznych budynku Szkoły (przy wejściu głównym i wejściu bocznym) oraz dodatkowo: na drzwiach do sali gimnastycznej, szatni i wyjściu na boisko szkolne.

Wszystkie 26 kamer składających się na system monitoringu umożliwiała rozpoznanie twarzy monitorowanych osób, po manualnym odnalezieniu fragmentu nagrania. Pomimo, że ustawa o ochronie danych osobowych, wprost nie określa danych z systemu monitoringu jako zbioru danych osobowych, to jednak – zdaniem NIK – w określonych sytuacjach może on stanowić taki zbiór w rozumieniu art. 7 pkt 1 tej ustawy¹³. Zbiór danych z systemu monitoringu funkcjonującego w Szkole nie został zgłoszony GODO, co szerzej zostało omówione w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Urządzenia służące do rejestracji obrazu z kamer (wraz z dyskiem twardym) zostały zabezpieczone przez dostępem osób nieupoważnionych. Obowiązująca w Szkole Polityka bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych¹⁴ uwzględniała zbiór danych uzyskiwanych z systemu monitoringu wewnętrznego i środków do tego wykorzystywanych, zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 151)

Procedura archiwizowania i wykorzystywania zapisów z monitoringu wizyjnego, zawarta w Polityce bezpieczeństwa, umożliwiała sporządzanie kopii zapisów tylko w celu prezentacji: uczniowi lub jego rodzicom jego negatywnych zachowań, pracownikowi niewłaściwego wykonywania powierzonych mu obowiązków, zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu oraz sporządzenia dokumentacji wizyjnej na potrzeby organów ścigania. Do sporządzania kopii z zapisów monitoringu upoważniony był Dyrektor i kierownik administracyjno-gospodarczy. Dyrektor Szkoły prowadził także ewidencję osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych, stosownie do przepisu art. 39 ust. 21 ustawy o ochronie danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 175-186)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą nieprzestrzegania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych polegające na niezgłoszeniu GODO zbioru danych osobowych, jakim był prowadzony od grudnia 2007 roku zapis monitoringu wizyjnego uzyskiwany z kamer, dostępny wg kryterium czasu i miejsca dokonania nagrania, umożliwiający ustalenie tożsamości osoby fizycznej w oparciu o zarejestrowany jej wizerunek. Zaniechanie to stanowiło naruszenie przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

Dyrektor Szkoły wyjaśnił, że nie dokonał tego obowiązku, ponieważ uważał, że zapisy z monitoringu nie są zbiorem danych osobowych, tym bardziej, że nie były one archiwizowane, gdyż były po 30 dniach nadpisywane – bez sporządzania ich kopii.

(dowód: akta kontroli str. 108)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie zapewnienie zgodności systemu monitoringu wizyjnego z obowiązującymi przepisami ustawy o ochronie danych osobowych.

¹³ Jeśli zbieranie danych (wizerunków osób fizycznych) przy użyciu tego systemu odbywa się w celu związanym z ewentualną identyfikacją osób oraz istnieje możliwość ustalenia tożsamości osób, których dane (wizerunki) zostały zarejestrowane, tak np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 lipca 2014 r. (sygn. akt II SA/Wa 2393/13).

¹⁴ Polityka bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w Szkole Podstawowej Nr 5 w Zambrowie wprowadzona została Zarządzeniem Dyrektora Nr 9/14 z dnia 22 sierpnia 2014 r. Poprzednio obowiązywało (do 21 sierpnia 2014 r.) zarządzenie dyrektora z 31 grudnia 2009 r., które nie uwzględniała zbioru danych uzyskiwanych z systemu monitoringu wewnętrznego i środków do tego wykorzystywanych.

IV. Wnioski

Uwagi
Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli¹⁵, wnosi o

1. Powiadamanie organu prowadzącego i rady rodziców o zaistniałych wypadkach uczniów, związanych z przemocą fizyczną, zgodnie z § 41 ust. 1 pkt 4 i 5 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny.
2. Zgłoszenie GIODO zbioru danych osobowych uzyskiwanych z monitoringu wizyjnego, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 40 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

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.

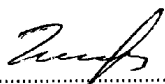
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 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.

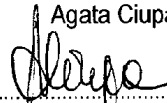
Białystok, dnia 1 lipca 2016 r.

Kontroler
Janusz Zawirski
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

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



.....
podpis

¹⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

