



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.007.01.2016

P/16/076

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Gdańsku
Kontroler	Andrzej Kaczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/15/2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Malborka, Pl. Słowiański 5, 82-200 Malbork (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Charzewski, Burmistrz Miasta Malborka ¹ (dalej: „Burmistrz Miasta”) (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

System dozoru wizyjnego wdrożony w szkołach², dla których Burmistrz Miasta był organem prowadzącym, w opinii dyrektorów większości szkół wpłynął na poprawę bezpieczeństwa uczniów, a zasadność jego wdrożenia w poszczególnych szkołach dla zapewnienia i poprawy bezpieczeństwa uczniów poprzedzona była rozpoznaniem potrzeb i zdiagnozowaniem zagrożeń występujących w szkołach. Miasto Malbork (dalej: „Miasto”) zapewniło prawidłowe jego wdrożenie i finansowanie we wszystkich nadzorowanych szkołach podstawowych i gimnazjach. Miasto w sposób rzetelny, na podstawie informacji z nadzorowanych szkół, dokonało diagnozy zagrożeń i stanu bezpieczeństwa w poszczególnych szkołach oraz dokonało rzetelnej analizy potrzeb i funkcjonalności wprowadzanych systemów. Zdefiniowano cele budowy szkolnego systemu monitoringu w nadzorowanych szkołach, w tym celu nadrzędnego – zapewnienie poprawy bezpiecznych warunków nauki i pracy uczniów i pracowników szkół. Nie określono przy tym mierników jego funkcjonowania oraz sposobu i częstotliwości ich kontroli.

Działania Miasta na rzecz zapewnienia i poprawy bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach w latach 2007-2015 były ograniczone. Miasto, w ramach obowiązków nadzorczych w zakresie spraw administracyjnych, analizowało „Protokoły z Przeglądu Placówki Oświatowej” – z kontroli przeprowadzanych przez dyrektorów poszczególnych szkół. W wyniku tych analiz nie formułowano żadnych wniosków i nie wytyczano nowych kierunków naprawczych, gdyż nie stwierdzono takiej potrzeby. Nie korzystano także z możliwości przeprowadzania bezpośrednich kontroli w szkołach. Nie przeprowadzano kontroli, które obejmowałyby swoim zakresem funkcjonowanie, skuteczność i wydajność działających systemów monitoringu i nie formułowano wniosków w tym zakresie. Nie analizowano również wpływu systemu monitoringu na zmianę poziomu bezpieczeństwa w szkołach.

¹ Poprzednio (od 01.01.2007 r. do 08.12.2014 r.) Burmistrzem Miasta był Andrzej Rychłowski.

² Szkoła Podstawowa nr 3 im. 2 Pułku Nocnych Bombowców (dalej: Szkoła Podstawowa nr 3”), Szkoła Podstawowa nr 5 z Oddziałami Integracyjnymi im. UNICEF (dalej: „Szkoła Podstawowa nr 5”), Szkoła Podstawowa nr 8 im. Mikołaja Kopernika (dalej: „Szkoła Podstawowa nr 8”), Szkoła Podstawowa nr 9 im. Kazimierza Jagiellończyka (dalej: „Szkoła Podstawowa nr 9”), Zespół Szkół nr 1, Zespół Szkół nr 2, Gimnazjum nr 1 im. Jana III Sobieskiego (dalej: „Gimnazjum nr 1”), Gimnazjum nr 3 im. Stefana Batorego (dalej: „Gimnazjum nr 3”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Sprawy dotyczące zapewnienia warunków działania szkół i placówek, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki należały do zadań i kompetencji Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu w Urzędzie³.

Komendant Powiatowej Policji w Malborku corocznie w latach 2007-2015 składał Burmistrzowi Miasta informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego na terenie Miasta. Ponadto dyrektorzy szkół, dla których Miasto jest organem prowadzącym, zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach⁴, przekazywali do Urzędu corocznie w ww. latach protokoły z przeprowadzonych w szkołach kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki.

Naczelnik Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu w Urzędzie (dalej: „Naczelnik Wydziału Oświaty”), do której zadań należało zapewnienie warunków i działania szkół i placówek, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki⁵ wyjaśniła m.in., że informacje otrzymane z Policji nie były analizowane pod kątem bezpieczeństwa uczniów. W oparciu o ww. dokumenty nie formułowano wniosków, a także nie określano kierunków poprawy bezpieczeństwa w nadzorowanych szkołach. Ww. dokumenty nie zawierały informacji dotyczących zagrożenia przestępczością w szkołach.

Miasto, przystępując w 2007 r. do realizacji rządowego programu wspierania w latach 2007-2009 organów prowadzących w zabezpieczaniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach pn. „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach” (dalej: „Program”), zdiagnozowało występujące zagrożenia dotyczące bezpieczeństwa uczniów i pracowników w prowadzonych szkołach, ujmując je we wniosku zbiorczym w sprawie zakupu i instalacji zestawów do monitoringu wizyjnego, skierowanym do Kuratorium Oświaty w Gdańsku⁶. Sporządzenie wniosku poprzedziło uzyskanie od Komendanta Powiatowego Policji w Malborku analizy przestępczości na terenie poszczególnych szkół przystępujących do Programu, która zawierała ocenę zasadności wprowadzenia monitoringu na ich terenie. Opinie na temat wprowadzenia systemu monitoringu w poszczególnych szkołach wyraziły ponadto Rady Szkół i Rady Rodziców tych szkół.

Spośród występujących zagrożeń na terenie malborskich szkół wskazano: niszczenie mienia szkolnego, akty wandalizmu, agresję fizyczną, kradzieże odzieży, rzeczy osobistych i wyposażenia szkoły, dewastację terenu przyszkolnego, dostęp osób nieuprawnionych do szkoły i na teren przyszkolny, spożywanie alkoholu na placach przyszkolnych i boiskach, zaśmiecanie terenu. Jako cele dla projektowanych systemów monitoringu wyznaczono poprawę bezpieczeństwa osób przebywających na terenie szkół i w ich otoczeniu, ograniczenie występowania czynów karalnych, ograniczenie dostępu do szkół osób nieuprawnionych, a także rozwój świadomości społecznej i umiejętności podejmowania działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa i wspieranie organu prowadzącego w zapewnieniu

³³ Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu Miasta Malborka z 27.01.2011 r.

⁴ Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69, ze zm.

⁵ Wynikało to z zakresu czynności i obowiązków z 16.01.2015 r.

⁶ Wniosek z dnia 21.09.2007 r.

bezpieczeństwa. W ocenie Burmistrza Miasta, wprowadzenie monitoringu w szkołach miało odegrać rolę prewencyjną.

Miasto nie ustanowiło mierników funkcjonowania w szkołach systemu monitoringu wizyjnego i nie ustaliło sposobu częstotliwości ich kontroli, ponieważ, jak wyjaśnił Burmistrz Miasta, Program nie zakładał dokonywania przez organ prowadzący oceny stopnia ich funkcjonowania i efektywności, a standardy kontroli zarządczej Miasta nie służą do takiej kontroli.

Miasto w badanym okresie nie przeprowadzało, w ramach obowiązków nadzorczych, kontroli stanu bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach, w tym kontroli realizacji przez dyrektorów szkół formułowanych przez nich, w protokołach z przeprowadzanych przez nich corocznie kontroli bezpieczeństwa, zaleceń. Zdaniem Naczelnik Wydziału Oświaty, rozdzielenie sfer nadzoru pedagogicznego i nadzoru administracyjno-finansowego jest trudne, ponieważ kuratoria oświaty i organy prowadzące mogą wprawdzie badać warunki bezpieczeństwa w szkołach, jednak rozgraniczenie sfer nadzoru w niektórych momentach budzi wątpliwości, a powielanie działań jest nieuzasadnione. Ponadto żaden akt prawny nie podaje gotowego wzoru, w jaki sposób należy przeprowadzać analizę stanu bezpieczeństwa i higieny pracy w tych placówkach. Realizacja zaleceń i uwag pokontrolnych należy do zadań dyrektorów szkół, a ich waga nie wymagała dotychczas interwencji organu prowadzącego.

Naczelnik Wydziału Oświaty wyjaśniła również, że nadzór nad zapewnieniem bezpieczeństwa w szkole polegał na analizie otrzymanych ze szkół protokołów kontroli i braniu pod uwagę zawartych uwag przy planowaniu remontów i inwestycji na kolejny rok.

Miasto podjęło decyzje o budowie w poszczególnych szkołach systemu monitoringu w oparciu o informacje ze szkół o zagrożeniach bezpieczeństwa uczniów i pracowników, opinię Komenda Powiatowego Policji w Malborku o zasadności wprowadzenia monitoringu wizyjnego, wobec „zauważalnej tendencji wzrostowej poziomu agresji wśród dzieci” wraz z informacją o liczbie odnotowanych w okresie trzech lat zdarzeń w szkole oraz w jej najbliższej okolicy, zagrażających bezpieczeństwu, a także opinie Rady Szkoły lub Rady Rodziców.

Na podstawie badania dokumentacji 5 szkół⁷, w przypadku których podjęto decyzję o wprowadzeniu monitoringu wizyjnego, stwierdzono, że we wszystkich szkołach:

- odnotowano w statystykach policyjnych w okresie ostatnich trzech lat od 3 do 21 zdarzeń w szkole oraz od 15 do 60 zdarzeń w jej najbliższej okolicy;
- zdefiniowano najczęściej występujące zagrożenia bezpieczeństwa⁸;
- uzyskano pozytywne opinie Rady Szkoły lub Rady Rodziców w sprawie instalacji systemu monitoringu wizyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 28-33, 53-58, 143-148, 153-162, 191-246, 259-267, 276-295)

1.2. Miasto nie określiło kierunków poprawy bezpieczeństwa w nadzorowanych szkołach. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Oświaty, w badanym okresie nie sporządzano dokumentów zawierających wnioski naprawcze oraz kierunki poprawy bezpieczeństwa w nadzorowanych szkołach. Wytyczne dla podejmowania działań naprawczych stanowiły coroczne protokoły z kontroli stanu bezpieczeństwa

⁷ Były to dokumenty Szkoły Podstawowej nr 5 z Oddziałami Integracyjnymi im. UNICEF (dalej: „Szkoła Podstawowa nr 5”), Szkoły Podstawowej nr 8 im. Mikołaja Kopernika (dalej: „Szkoła Podstawowa nr 8”), Zespołu Szkół nr 1; Gimnazjum nr 1 im. Jana III Sobieskiego (dalej: „Gimnazjum nr 1”) i Gimnazjum nr 3 im. Stefana Batoryego (dalej: „Gimnazjum nr 3”).

⁸ W Szkole Podstawowej nr 5 – kradzieże odzieży i rzeczy osobistych, bójki i kłótnie między uczniami, wejścia na teren szkoły osób niepożądanych; w Szkole Podstawowej nr 8 – wejścia na teren szkoły osób niepożądanych, konflikty środowiskowe pomiędzy uczniami; w Zespole nr 1 – wejścia na teren szkoły osób niepożądanych, akty wandalizmu i zanieczyszczania terenu, niebezpieczna jazda samochodami po boisku szkolnym i terenach zielonych, imprezy alkoholowe; w Gimnazjum nr 1 – wejścia na teren szkoły osób niepożądanych, bójki, kradzieże, akty wandalizmu; w Gimnazjum nr 3 – akty wandalizmu, agresja słowna, kradzieże, spożywanie alkoholu, wprowadzanie psów na teren szkoły, agresja fizyczna, niska frekwencja na zajęciach szkolnych.

poszczególnych szkół, „Informacja o przedsięwzięciach przeciwdziałających przemocy wśród dzieci i młodzieży w szkołach podległych samorządowi Miasta Malborka w roku 2012 i 2013” i „Informacja o stanie opieki pielęgniarstwa i medycznej oraz wykaz programów promujących zdrowie za rok 2012”. Działania polegały przede wszystkim na zabezpieczeniu środków finansowych i miały charakter bieżącej interwencji.

Uwagi i zalecenia zawarte w protokołach z kontroli stanu bezpieczeństwa szkół w latach 2007-2015 dotyczyły przede wszystkim przeprowadzenia prac remontowych i odświeżających w budynkach szkolnych (malowanie pomieszczeń, wymiana stolarki okiennej i drzwiowej, naprawy oświetlenia w salach lekcyjnych, uzupełnienia ubytków w podłogach) oraz prac na terenie szkoły (uzupełnienie elementów ogrodzenia, wyrównanie i drenaż powierzchni boiska).

(dowód: akta kontroli str. 53-68)

W latach 2007-2015 dyrektorzy dwóch szkół, spośród ośmiu nadzorowanych przez Miasto, opracowali indywidualne programy poprawy bezpieczeństwa, których zadaniem była poprawa stanu bezpieczeństwa i ograniczenie zachowań agresywnych oraz przemocy⁹.

Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Oświaty, organ prowadzący nie wskazywał na potrzebę opracowania indywidualnych programów bezpieczeństwa w pozostałych szkołach, kierując się faktem, że odpowiedzialność w powyższym zakresie spoczywa na dyrektorach szkół. Na potrzebę opracowania indywidualnych programów poprawy bezpieczeństwa nie wskazywały żadne z postanowień pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 59-68, 85-101)

W Mieście nie stworzono i nie podjęto działań w kierunku stworzenia dla wszystkich prowadzonych szkół jednolitych standardów bezpieczeństwa, poprzez wprowadzenie jednakowych form współdziałania Policji, szkoły i rodziców, zmierzających do wyeliminowania lub ograniczenia wszelkich zagrożeń, ponieważ – jak wyjaśnił Burmistrz Miasta – każda ze szkół posiada swój własny program dotyczący bezpieczeństwa uczniów, zawarty w Statucie Szkoły, Szkolnym Programie Wychowawczym czy Szkolnym Programie Profilaktyki.

Nie wprowadzono również do prowadzonych szkół algorytmów postępowania rodziców i nauczycieli w przypadku ujawnienia ucznia – ofiary przestępstwa lub ucznia – sprawcy czynu zabronionego, ponieważ, zdaniem Burmistrza Miasta, do podejmowania działań interwencyjnych zobowiązana jest szkoła, której zadaniem jest opracowanie procedury postępowania i metody współpracy w sytuacjach zagrożenia dzieci i młodzieży przestępczością.

(dowód: akta kontroli str. 113-139, 143-148)

Wszystkie osiem szkół, dla których Miasto było organem prowadzącym, opracowało i ujęło w różnych dokumentach procedury postępowania i metody współpracy w sytuacjach zagrożenia dzieci i młodzieży przestępczością. I tak:

- w Szkole Podstawowej nr 3 – „Procedury postępowania nauczycieli w sytuacjach zagrożenia uczniów przestępczością i demoralizacją w Szkole Podstawowej nr 3” (załącznik do Programu Wychowawczego Szkoły);
- w Szkole Podstawowej nr 5 – „Procedury obowiązujące w Szkole Podstawowej nr 5 w Malborku” (22.11.2006 r.), „Procedury szkolne w sytuacji zaistnienia szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa uczniów” (20.11.2012 r.);

⁹ W Szkole Podstawowej nr 5 opracowano trzy programy: „Zapobieganie niebezpiecznym zachowaniom na przerwie – bezpieczna przerwa” (lata 2008-2009), „Program Poprawy Bezpieczeństwa Uczniów w Szkole Podstawowej nr 5 w Malborku – Bezpieczny Piątaszek” (lata 2013-2015), „Grunt to dobre zachowanie” (lata 2014-2015).

- w Szkole Podstawowej nr 8 – „Procedura postępowania w przypadku zachowań nacechowanych agresją i przemocą na terenie szkoły od roku 2006/2007”, „Schemat reagowania doraźnego i interwencji długofalowej w przypadku agresji i przemocy w szkole od roku szkolnego 2006/2007”, „Procedura postępowania w przypadku kradzieży na terenie szkoły od roku szkolnego 2006/2007”, „Procedura reagowania w przypadku próby samobójczej ucznia od roku szkolnego 2006/2007”, „Procedura postępowania w przypadku ujawnienia ucznia będącego pod wpływem alkoholu na terenie szkoły od roku szkolnego 2006/2007”, „Procedura postępowania w przypadku ujawnienia ucznia będącego pod wpływem środków odurzających na terenie szkoły od roku szkolnego 2006/2007”, „Procedura Postępowania w przypadku wystąpienia cyberprzemocy od roku szkolnego 2014/2015”, „Postępowanie w przypadku podejrzenia lub potwierdzenia przemocy w rodzinie Niebieska Karta od roku szkolnego 2011/2012”;
- w Szkole Podstawowej nr 9 – „Procedury postępowania interwencyjnego i zapobiegawczego w sytuacjach zagrożenia dzieci i młodzieży demoralizacją – 2005 r.”, „Szkolny Program Profilaktyczny i strategia działań wychowawczych, zapobiegawczych i interwencyjnych wobec dzieci i młodzieży zagrożonej uzależnieniem”;
- w Gimnazjum nr 1 – Statut Gimnazjum nr 1 (procedury postępowania w sytuacji krytycznej, tj. używania alkoholu, środków wprowadzających w stan odurzenia, uprawiania nierzędu, przejawiania zachowań świadczących o demoralizacji – naruszania zasad współżycia społecznego, popełnienie czynu zabronionego, systematyczne uchylanie się od spełnienia obowiązku szkolnego, włóczęgostwo, udział w działalności grup przestępczych), „Strategia działań zapobiegawczych i interwencyjnych wobec młodzieży zagrożonej uzależnieniem”;
- Gimnazjum nr 3 – „Procedury postępowania w sytuacjach zagrożenia”, „Działania wychowawcze uwarunkowane na uczniach niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem” (załączniki do Szkolnego Programu Wychowawczego na lata 2012-2015);
- Zespół Szkół nr 1 – „Procedury postępowania nauczycieli w sytuacjach zagrożenia w szkole”, „Program Profilaktyki szkoły”;
- Zespół Szkół nr 2 – „Procedura postępowania w przypadku podejrzenia, czy uczeń szkoły jest pod wpływem alkoholu lub innych środków odurzających”, „Tok postępowania dotyczący negatywnych postaw ucznia (agresja słowna i czynna, dewastacja mienia)”, „Procedura postępowania w przypadku kradzieży” (załączniki do Statutu Szkoły), „Procedury postępowania nauczycieli i metody współpracy szkół z Policją w sytuacjach zagrożenia dzieci i młodzieży przestępczością i demoralizacją, w szczególności: narkomanią, alkoholizmem, prostytucją”.

(dowód: akta kontroli str. 85-101)

Miasto w badanym okresie nie inicjowało współpracy nadzorowanych szkół z instytucjami państwowymi i organizacjami pozarządowymi w zakresie podnoszenia bezpieczeństwa w szkołach i środowisku lokalnym, ponieważ – jak wyjaśnił Burmistrz Miasta – takie działania podejmowały bezpośrednio szkoły. Miasto nie organizowało szkoleń dla rodziców i nauczycieli z zakresu przeciwdziałania patologii w szkołach, ponieważ, jak wyjaśnił Burmistrz Miasta, w corocznie wydawanych zarządzeniach dotyczących dokształcania nauczycieli wskazywano kierunki kształcenia, obejmujące m.in. bezpieczeństwo w szkołach.

Wszystkie szkoły, dla których Miasto jest organem prowadzącym, w kontrolowanym okresie współpracowały z instytucjami państwowymi i organizacjami pozarządowymi w zakresie podnoszenia bezpieczeństwa w szkołach, m.in. z: Komendą Powiatową Policji w Malborku (organizacja pogadanek, apeli z udziałem funkcjonariuszy policji

o bezpieczeństwie w szkole i poza nią, sposobach reagowania w sytuacji zagrożenia i konsekwencjach wynikających z łamania prawa, współorganizacja festynów środowiskowych, tworzenie mapy zagrożeń w mieście, szkolenia dla rodziców w zakresie „dopalaczy”, działania interwencyjne w sytuacji agresji rówieśniczej i kradzieży), Strażą Miejską w Malborku (organizacja pogadanek na temat bezpieczeństwa, lekcje dla uczniów dotyczące funkcjonowania monitoringu wizyjnego na terenie miasta, przekazywanie informacji o zagrożeniach związanych z zachowaniem po opuszczeniu murów szkoły), Poradnię Pedagogiczno-Psychologiczną w Malborku (prowadzenie warsztatów przez specjalistów Poradni – jako wsparcie w procesie wychowawczym i profilaktycznym, konsultacje w sprawie uczniów sprawujących problemy wychowawcze i diagnostyka uczniów z zaburzeniami zachowania, pedagogizacja rodziców dotycząca możliwych zagrożeń dla dziecka, zajęcia w klasach na temat przemocy, agresji i profilaktyki), a także z Sądem Rejonowym w Malborku, Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Malborku, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Malborku, Centrum Profilaktyki I Terapii Uzależnień w Malborku, Powiatową Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną w Malborku.

(dowód: akta kontroli str. 85-104, 143-152, 296-320)

Ocena częściowa

Miasto, planując wprowadzenie w nadzorowanych szkołach systemu monitoringu wizyjnego, rozpoznało potrzeby w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach na etapie jego projektowania na podstawie informacji o stanie bezpieczeństwa w poszczególnych szkołach, a także informacji z Policji o zarejestrowanych zdarzeniach w szkołach i ich otoczeniu w okresie poprzedzającym przystąpienie szkół do Programu. Dokonało rzetelnej analizy potrzeb w zakresie wyposażenia poszczególnych szkół w system monitoringu wizyjnego. Miasto jednak nie prowadziło bezpośredniego nadzoru nad zapewnieniem bezpieczeństwa w szkołach, które to zadanie było realizowane przez dyrektorów szkół. Działania w tym zakresie sprowadzały się do zabezpieczenia niezbędnych środków finansowych lub miały charakter bieżącej interwencji. Wiedzę o stanie bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach opierano na analizach otrzymanych ze szkół protokołów kontroli, sprawozdaniach i ustnych informacjach.

2. Ewaluacja funkcjonowania systemów monitoringu wizyjnego w prowadzonych szkołach

2.1. W okresie objętym kontrolą Miasto było organem prowadzącym dla ośmiu szkół¹⁰. Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. wszystkie ww. szkoły wyposażone były w monitoring wizyjny¹¹.

Wydatki na budowę systemów monitoringu w ww. szkołach w latach 2007-2015 wyniosły ogółem 180,3 tys. zł (w 2007 r. w siedmiu szkołach – 125,0 tys. zł, w 2012 r. w jednej szkole – 55,3 tys. zł). Na modernizację funkcjonujących systemów monitoringu wizyjnego w szkołach Miasto wydatkowało w poszczególnych latach odpowiednio: w 2009 r. – 5,4 tys. zł, w 2010 r. – 4,9 tys. zł, w 2012 r. – 5,0 tys. zł, w 2013 r. – 5,4 tys. zł, w 2014 r. – 47,9 tys. zł, w 2015 r. – 2,8 tys. zł. Modernizacja systemu monitoringu w ww. szkołach polegała głównie na jego rozbudowie, tj. zwiększeniu liczby kamer i umieszczeniu ich w pomieszczeniach dotąd nie objętych monitoringiem oraz na zewnątrz budynków szkolnych.

¹⁰ Szkoła Podstawowa nr 3, Szkoła Podstawowa nr 5, Szkoła Podstawowa nr 8, Szkoła Podstawowa nr 9, Gimnazjum nr 1, Gimnazjum nr 3, Zespół Szkół nr 1 (Szkoła Podstawowa nr 6 i Gimnazjum nr 5), Zespół Szkół nr 2 (Szkoła Podstawowa nr 2 i Gimnazjum nr 2).

¹¹ Siedem szkół – od 2007 r., a jedna szkoła – od 2012 r.

Na utrzymanie funkcjonowania szkolnych systemów monitoringu wizyjnego we wszystkich ww. szkołach w latach 2007-2015 Miasto wydatkowało łącznie 66,6 tys. zł, w tym: w 2007 r. – 2,5 tys. zł, w 2008 r. – 5,3 tys. zł, w 2009 r. – 4,7 tys. zł, w 2010 r. – 5,7 tys. zł, w 2011 r. – 6,8 tys. zł, w 2012 r. – 10,6 tys. zł, w 2013 r. – 8,9 tys. zł, w 2014 r. – 9,8 tys. zł i w 2015 r. – 12,3 tys. zł.

Poszczególne szkoły (według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.) w systemie monitoringu wizyjnego posiadały następujące liczby kamer: Szkoła Podstawowa nr 3 – 21, Szkoła Podstawowa nr 5 – 17, Szkoła Podstawowa nr 8 – 8, Szkoła Podstawowa nr 9 – 6, Zespół Szkół nr 1 – 8, Zespół Szkół nr 2 – 11, Gimnazjum nr 1 – 11 i Gimnazjum nr 3 – 16.

Wydatki ogółem systemu¹² w latach 2007-2015 w poszczególnych szkołach wyniosły od 27,8 tys. zł¹³ do 62,1 tys. zł¹⁴ (największe w Szkole Podstawowej nr 3, która posiadała największą liczbę kamer i w której koszt budowy systemu był największy – 55,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 49-52, 82-84)

2.2. Burmistrz Miasta w latach 2007-2015, w ramach sprawowanego nadzoru nad szkołami w zakresie spraw administracyjnych, nie kontrolował prawidłowości funkcjonowania szkolnych systemów monitoringu wizyjnego i nie formułował wniosków w tym zakresie. Nie analizował również wpływu systemu monitoringu na zmianę poziomu bezpieczeństwa w szkołach. Zdaniem Naczelnik Wydziału Oświaty, przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 września 2007 r. w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach¹⁵ nie określają zasad prowadzenia w szkole monitoringu wizyjnego, ani sposobu kontroli jego funkcjonowania, a brak stanowiska ustawodawcy oznacza nieudzielenie kompetencji i tym samym nieupoważnienie organu prowadzącego do samodzielnego regulowania całego kompleksu zagadnień, w tym dokonywania oceny jego funkcjonowania.

(dowód: akta kontroli str. 102-104)

Naczelnik Wydziału Oświaty wyjaśniła m.in., że kierując się wiedzą, iż kontrole dotyczące skuteczności i wydajności funkcjonujących w szkołach systemów monitoringu wizyjnego prowadzone były przez organ nadzoru pedagogicznego, nie podejmowano dodatkowych działań w tym zakresie. Konsekwencją braku jakichkolwiek przepisów ustawowych, dotyczących monitoringu wizyjnego szkół, jest różna interpretacja sposobu ich nadzoru. Naczelnik Wydziału Oświaty wyjaśniła ponadto, że przeprowadzona w przyszłości ocena bezpieczeństwa z zastosowaniem monitoringu zostanie zapewne oparta na badaniach ankietowych, na określeniu zagrożeń wewnątrz budynku szkoły możliwych do wykrycia przez monitoring wizyjny, a określenie mierników i ich monitorowanie będzie ważnym materiałem analitycznym.

(dowód: akta kontroli str. 102-104)

2.3. W badanym okresie do Miasta wpłynęły dwie skargi dotyczące poziomu bezpieczeństwa w szkołach posiadających system monitoringu. Dotyczyły one niepoinformowania przez szkołę rodziców ucznia o wypadku syna i jego samodzielnym powrocie do domu oraz zastraszania, nękania i poniżania jednego z uczniów. Miasto w obu przypadkach przeprowadziło postępowania wyjaśniające z udziałem zainteresowanych stron, zgodnie z obowiązującą procedurą.

(dowód: akta kontroli str. 143-151)

¹² Przez „wydatki ogółem systemu” należy rozumieć wydatki dotyczące budowy systemu, jego modernizacji i funkcjonowania.

¹³ W Szkole Podstawowej nr 8 (od 4 do 8 kamer).

¹⁴ W Szkole Podstawowej nr 3 (21 kamer).

¹⁵ Dz. U. Nr 163 poz. 1155 ze zm.

2.4. W opiniach Komendanta Powiatowego Policji w Malborku na temat zasadności wprowadzenia systemów monitoringu wizyjnego do szkół, dla których Miasto jest organem prowadzącym, w przypadku dwóch szkół¹⁶ stwierdzono, że zagrożenie przestępczością na ich terenie jest najwyższe spośród szkół podstawowych i gimnazjów, a w przypadku pozostałych szkół, że jest znikome.

(dowód: akta kontroli str. 285-293)

Z informacji uzyskanej od Komendanta Powiatowego Policji w Malborku wynika m.in., że w latach 2007-2015 Policja odnotowała na terenie szkół, dla których Miasto jest organem prowadzącym, ogółem 40 przestępstw, w tym: 21 – kradzież cudzej rzeczy i 11 – udział w bójce lub pobiciu. Z analizy danych zawartych w ww. informacji wynika, że w ostatnich dwóch latach (2014-2015), w ww. szkołach było znacznie mniej przestępstw (odpowiednio: 2 i 3) w stosunku do lat poprzednich (2010-2013), gdzie odnotowano ich od 5 do 8 rocznie.

(dowód: akta kontroli str. 156-162)

Z informacji uzyskanych od dyrektorów sześciu z ośmiu szkół wynika, że wprowadzenie szkolnego systemu monitoringu wizyjnego znacząco wpłynęło na poprawę poziomu bezpieczeństwa uczniów i nauczycieli w ich szkołach, a liczba zdarzeń uległa zmniejszeniu w stosunku do okresu poprzedzającego jego wprowadzenie¹⁷. Monitoring usprawnił proces wykrywania sprawców, zwłaszcza w przypadku zdarzeń bez świadków i w sytuacjach spornych, służąc do ustalenia przebiegu zdarzenia i był zabezpieczany przez Policję, jako dowód w sprawie¹⁸. Dyrektorzy pozostałych dwóch szkół¹⁹ nie dokonali oceny wpływu monitoringu wizyjnego na poprawę poziomu bezpieczeństwa uczniów i nauczycieli wskazując na nieprzeprowadzenie analiz w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 170-190)

2.5. Pomorski Kurator Oświaty w Gdańsku (dalej: „Pomorski Kurator”) poinformował, że w latach 2007-2015 sprawował nadzór nad szkołami prowadzonymi przez Miasto w zakresie zapewnienia uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki poprzez:

- monitoring realizacji ww. zadań przy pomocy formularza on-line pn. „Arkusz monitorowania realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa w szkołach i placówkach województwa pomorskiego”. Badaniem przeprowadzonym w 2008 r. objęto trzy szkoły²⁰;
- prowadzenie (w latach 2010-2015) ewaluacji całościowej lub problemowej z uwzględnieniem wymagań: respektowanie norm społecznych, kształtowanie postawy uczniów, zapewnienie odpowiednich warunków i wyposażenia. Ewaluacje przeprowadzono w czterech szkołach²¹;
- przeprowadzenie kontroli planowych w zakresie prawidłowości prowadzonych przez szkołę działań wychowawczych i zapobiegawczych wśród dzieci i młodzieży zagrożonej uzależnieniami. Kontrole przeprowadzono w trzech szkołach²²;

¹⁶ Szkoła Podstawowa nr 5 i Gimnazjum nr 3 (21 zdarzeń w szkole i 60 zdarzeń w ich najbliższej okolicy w okresie 3 lat poprzedzających opinię).

¹⁷ Np. w Szkole Podstawowej nr 5 w roku szkolnym 2008/2009 wystąpiły 33 zdarzenia, 2009/2010 – 25 zdarzeń, 2013/2014 – 17 zdarzeń, 2014/2015 – 16 zdarzeń; w Szkole Podstawowej nr 8 w roku szkolnym 2006/2007 wystąpiły 194 zdarzenia, 2013/2014 – 140 zdarzeń, 2014/2015 – 109 zdarzeń.

¹⁸ W Szkole Podstawowej nr 9 i Zespole Szkół nr 2.

¹⁹ Szkoły Podstawowej nr 3 i Gimnazjum nr 3.

²⁰ Gimnazjum nr 1, Gimnazjum nr 2 i Gimnazjum nr 3.

²¹ W Szkole Podstawowej nr 3, Szkole Podstawowej nr 8, Gimnazjum nr 2 i Zespole Szkół nr 1.

²² W Szkole Podstawowej nr 6 w Zespole Szkół nr 1, Szkole Podstawowej nr 9 i Gimnazjum nr 1.

- przeprowadzenie kontroli doraźnej w zakresie zapewnienia uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki. Kontrole przeprowadzono w dwóch szkołach²³;
- przeprowadzenie monitoringu w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa w szkołach przy pomocy ankiety w trybie on-line (w 2015 r.), wypełnionej przez dyrektorów trzech szkół²⁴.

W badanym okresie Pomorski Kurator jeden raz (w 2011 r.) przeprowadził kontrolę w zakresie funkcjonowania systemu monitoringu w szkołach. Przedmiotem kontroli była realizacja zaleceń i spełnianie wymagań przez szkoły określone w Rządowym Programie „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach”. Kontrolą objęto wszystkie szkoły posiadające system monitoringu.

Według informacji Pomorskiego Kuratora, wszystkie kontrolowane szkoły spełniły wymagania Programu, tj. m.in. oznaczyły budynki szkolne tablicami z napisem „obiekt monitorowany”, zgłosiły system monitoringu do właściwej komendy Policji, umieściły w statutach szkoły zapisy o objęciu budynków i terenu szkoły nadzorem kamer CCTV, zainstalowały urządzenia i monitory w pomieszczeniach zapewniających ochronę sprzętu, spełniły wymogi określone Polską Normą PN-EN 50132-7 dla systemów dozorowanych CCTV, opisały i zapewniły zabezpieczenie nośnika przed utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem i jego przechowywanie przez minimum 30 dni.

Ponadto szkoły uczestniczące w ww. Programie wypełniły ankietę w zakresie realizacji jego celów, wskazując m.in, że:

- zainstalowanie monitoringu miało wpływ na poprawę bezpieczeństwa osób przebywających na terenie szkoły oraz zmniejszenie rozmiaru zjawisk patologicznych w środowisku szkolnym i wykrywalność sprawców czynów zagrażających bezpieczeństwu uczniów (wszystkie szkoły, poza jedną);
- zainstalowanie monitoringu nie ma wpływu na przeciwdziałanie poczuciu bezradności społecznej (dwie szkoły);
- materiał wizyjny z zapisów jest zabezpieczony przed dostępem osób nieuprawnionych (wszystkie szkoły);
- wyznaczono osoby do obsługi systemu monitoringu i dostępu do materiału z zapisu (z wyjątkiem dwóch szkół);
- nie ma skarg na ingerencje za pomocą systemu w prawa obywatelskie.

(dowód: akta kontroli str.163-169)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Realizacja skutecznych działań z zakresu wzmocnienia bezpieczeństwa w szkołach wymaga systematycznego monitorowania i porównywania założonych celów z osiąganymi efektami, na różnych jego etapach i podejmowania koniecznych modyfikacji. Wprawdzie organ prowadzący szkoły dopełnił wymogu Programu i sporządził sprawozdanie finansowe i merytoryczne zawierające ocenę efektów jego realizacji w roku jego wprowadzenia, niemniej jednak, zdaniem NIK, zapewnienie bieżącego nadzoru nad funkcjonowaniem szkolnego systemu monitoringu wizyjnego w kolejnych latach pozwoliłoby na ocenę jego skuteczności, wydajności i osiąganych efektów w kontekście postawionych celów.

Ocena cząstkowa

Zadanie dotyczące zainstalowania i uruchomienia systemów monitoringu wizyjnego w szkołach Miasto zrealizowało zgodnie z założeniami Programu. Wdrożone systemy umożliwiły ich dalszą rozbudowę i zwiększanie ilości monitorowanych pomieszczeń i terenów przyległych do szkoły. W związku z taką potrzebą, sześć

²³ W Szkole Podstawowej nr 5 i w Szkole Podstawowej nr 6 w Zespole Szkół nr 1.

²⁴ Szkoły Podstawowej nr 3, Szkoły Podstawowej nr 5 i Szkoły Podstawowej nr 9.

spośród ośmiu szkół zmodernizowało funkcjonujące systemy, zwiększając liczbę kamer w latach następnych. W wyniku wprowadzenia systemu monitoringu zwiększyło się, zdaniem dyrektorów większości szkół, bezpieczeństwo uczniów i nauczycieli, a funkcjonowanie systemu monitoringu wpłynęło na poprawę bezpieczeństwa w tych szkołach.

Funkcjonowanie systemu monitoringu w szkołach oraz jego wpływu na poziom bezpieczeństwa w szkołach nie było przedmiotem nadzoru Miasta, które w ramach monitorowania stanu bezpieczeństwa uczniów i nauczycieli, nie kontrolowało podległych szkół w tym zakresie.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę 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 Kontroli²⁵, wnosi o:

rozważenie objęcia bieżącym nadzorem, w szkołach dla których Miasto jest organem prowadzącym, funkcjonowania szkolnych systemów monitoringu, pozwalającym na jego kontrolę pod kątem skuteczności i wydajności.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosku

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 wniosku pokontrolnego 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.

Gdańsk, dnia 15 lipca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Kontroler
Andrzej Kaczyński
główny specjalista kontroli państwowej

Podpis

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Jasna Jasna-Kluczek
Podpis

²⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.