



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 410.009.03.2016

P/16/076

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/076 – Wykorzystanie monitoringu wizyjnego i jego wpływ na bezpieczeństwo uczniów.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Marek Wojewódzki, Główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LLO/13/2016 z dnia 19 kwietnia 2016r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Belchatowie, zwany dalej „UM” (dowód: akta kontroli str. 3)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariola Małgorzata Czechowska, Prezydent Miasta Belchatowa ¹ (dowód: akta kontroli str.4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Wszystkie szkoły prowadzone przez Prezydenta Miasta Belchatów zostały wyposażone w monitoring wizyjny. Koszty instalacji sfinansowane zostały środkami z rządowej dotacji (44%) w ramach programu pn. „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach” oraz środkami z budżetu Miasta Belchatów (56%). Decyzje o instalacji systemów monitoringu we wszystkich prowadzonych szkołach (13) oraz ich rozbudowie i modernizacji podjęte były po dokonaniu analizy stanu bezpieczeństwa, w oparciu o informacje otrzymane od dyrektorów szkół, Policji i Straży Miejskiej oraz po zasięgnięciu opinii Rad Rodziców. Po zainstalowaniu systemu monitoringu wizyjnego uległa znacznemu zmniejszeniu (łącznie o 67,5% w latach 2010-2015) liczba niebezpiecznych czynów, takich jak kradzieże, dewastacje mienia szkoły, zastraszania, przejawy agresji fizycznej wśród uczniów.

W ocenie NIK zainstalowane systemy nie były jednak optymalnie wykorzystane do nadzorowania stanu bezpieczeństwa w szkołach. Obrazy z kamer nie były na bieżąco obserwowane przez pracowników szkół. Nie były również obserwowane przez inne służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo (Policję, Straż Miejską). Utrwalone obrazy były wykorzystywane głównie jako materiał dowodowy w przypadku zaistnienia czynów przestępczych. Wykorzystanie istniejących możliwości wizyjnego monitoringu w szkołach – zdaniem NIK – miałoby wpływ na podejmowanie przez organ prowadzący właściwych działań zapewniających bezpieczeństwo uczniów.

UM realizował także inne działania wspomagające poprawę bezpieczeństwa uczniów w szkołach. Organizowane były szkolenia dla rodziców i nauczycieli z zakresu przeciwdziałania patologii w szkołach. Współpracowano z instytucjami

¹ W okresie od 26 listopada 2006r. do 29 listopada 2014r. Prezydentem Belchatowa był Pan Marek Chrzanowski.

odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne i edukację. Systematycznie prowadzone były m.in. – przeznaczone dla uczniów na wszystkich poziomach nauczania – zajęcia w ramach programu pn. „Profilaktyka szkolna”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Działania na rzecz rozpoznania stanu bezpieczeństwa, zapewnienia i poprawy bezpieczeństwa uczniów, na terenie prowadzonych w szkoł.

1.1. W Urzędzie Miasta Belchatowa monitorowaniem istniejącej sieci szkół prowadzonych przez miasto i opracowywaniem projektów zmian w tym zakresie zajmował się Wydział Oświaty².

(dowód: akta kontroli str. 7-10)

Według informacji Komendanta Powiatowego Policji w Belchatowie, w kontrolowanym okresie roczne sprawozdania z działalności oraz informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa w mieście były przekazywane do Komisji Prawa i Porządku Publicznego Rady Miejskiej w Belchatowie. Informacje na temat stanu bezpieczeństwa w mieście Komenda Powiatowa Policji złożyła Radzie Miejskiej, za lata 2007-2010.

(dowód: akta kontroli str. 11-14)

Protokoły o stanie bezpieczeństwa szkół prowadzonych przez Gminę Miasto Belchatów w okresie objętym kontrolą, składane przez ich dyrektorów zawierały informacje dotyczące zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, oraz określały kierunki ich poprawy wymagane przez rozporządzenie z dnia 31 grudnia 2002r.³ W protokołach nie było zapisów dotyczących oceny stanu monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 15)

Prezydent Miasta Belchatowa wyjaśniła, że Dyrektorzy szkół w protokołach o stanie bezpieczeństwa realizują wymagania, jakie stawia rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. Dokonywali kontroli w oparciu o jego wymagania. Rozporządzenie nie zawiera wymagań dotyczących oceny stanu monitoringu wizyjnego. Obowiązku takiej oceny nie wprowadziły również dwie kolejne nowelizacje rozporządzenia, które weszły w życie w 2009 roku i w 2011 roku.

(dowód: akta kontroli str. 16-17,18-21)

1.2. W ramach czynności nadzorczych, Wiceprezydent Miasta nadzorujący jednostki oświatowe przy udziale Dyrektora Wydziału Oświaty na podstawie wyników z prowadzonych wizytacji w prowadzonych szkołach, dokonywał oceny stanu bezpieczeństwa szkół. Corocznie przedstawiciele Policji, Straży Miejskiej, Wydziału Oświaty i Wydziału Inżynierii tutejszego Urzędu przeprowadzali także ocenę stanu oznakowania ulic w otoczeniu szkół. Wyniki z dokonywanych ocen nie były utrwalane w formie dokumentu. Ustalenia przekazywane były właściwym osobom

² Regulamin organizacyjny UM wprowadzony zarządzeniem nr 1/2016 Prezydenta Miasta Belchatowa z dnia 4 stycznia 2016r.

³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 grudnia 2002r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003r. Nr 6 poz. 69 ze zm.)

odpowiedzialnym za oceniane obszary. Gmina nie przedstawiła dokumentów wskazujących na przeprowadzanie analiz w zakresie realizacji ustaleń.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 18-21)

1.3. Tworzenie systemu monitoringu w szkołach UM rozpoczął w związku z wydaniem w dniu 5 września 2007r. uchwały przez Radę Ministrów w sprawie Rządowego programu „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach”⁴. Prezydent Miasta Bełchatów we wrześniu 2007r. złożył do Kuratorium Oświaty – spełniający wymagania ustalone w § 8 rozporządzenia Rady Ministrów⁵ - zbiorczy wniosek Gminy Miasta Bełchatów o dofinansowanie zadania w ramach ww. programu. Koszt wykonania w latach 2007-2008 systemu monitoringu w 12 placówkach oświatowych podany we wniosku oszacowany został na kwotę 374 tys. zł, a udział własny Miasta Bełchatów zadeklarowano w wysokości 195 tys. zł. Do wniosku załączone zostały opinie Komendy Powiatowej Policji oraz Straży Miejskiej w Bełchatowie, wskazujące na celowość wprowadzenia monitoringu wizyjnego w placówkach oświatowych, jako instrumentu pozwalającego na eliminowanie zachowań społecznie niepożądanych i mających wpływ na zmniejszenie zagrożenia dla uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 29-30, 31-45)

W dniu 23 października 2007r. Łódzki Urząd Wojewódzki przyznał dotację w wysokości 120 tys. zł na zakup i instalację zestawów do monitoringu wizyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 46)

Z dotacji otrzymanej w 2007r. zrealizowano budowę dwóch systemów monitoringu w Szkole Podstawowej nr 1 i Publicznym Gimnazjum nr 1, mieszczącym się w tym samym budynku. Przy podejmowaniu decyzji o budowie systemów (lokalizacji i ilości sprzętu) wykorzystano opinie rad rodziców ww. szkół. W przypadku Szkoły Podstawowej nr 1 Rada Rodziców postulowała zainstalowanie systemu z uwagi na dewastację szkoły (niszczenie ogrodzenia, drzwi wejściowych, zanieczyszczanie terenu) przez osoby z zewnątrz, zagrożenia dla młodszych uczniów na terenie wspólnego holu użytkowanego z Publicznym Gimnazjum nr 1. W przypadku Publicznego Gimnazjum nr 1 Rada w opinii podała, że instalacja systemu jest konieczna z uwagi na położenie szkoły – obok budynku gimnazjum znajduje się hala sportowa połączona ze szkołą. Budynek Gimnazjum położony jest obok osiedla mieszkaniowego, z tego powodu trudno jest zabezpieczyć się przed wejściami osób z zewnątrz. W budynku szkoły panuje tłok z uwagi na fakt, że w budynek wykorzystuje szkoła podstawowa i gimnazjum.

(dowód: akta kontroli str. 47-48)

Prezydent Bełchatowa w dniu 12 grudnia 2007r. przekazał sprawozdanie z realizacji zadania. Z przyznanej dotacji w wysokości 120 tys. zł wykorzystano 22.895 zł. Niewykorzystana kwota 97.105 zł została terminowo zwrócona na rachunek budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 49-57, 58)

⁴ Uchwała Nr 156/2007 Rady Ministrów z dnia 5 września 2007r. w sprawie 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”.

⁵ Rozporządzenie 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 placówkach (Dz. U. z 2007r. Nr 163, poz. 1155), zwane dalej rozporządzeniem Rady Ministrów

Prezydent Bełchatowa w dniu 12 maja 2008 r. złożył do Kuratorium Oświaty – spełniający wymagania ustalone w § 8 rozporządzenia Rady Ministrów – zbiorczy wniosek Gminy Miasta Bełchatów o dofinansowanie zadania w ramach ww. programu. Zakres rzeczowy i finansowy realizacji zadania, określony został we wniosku w oparciu o informacje złożone przez dyrektorów szkół.

(dowód: akta kontroli str. 60-66)

We wnioskach złożonych przez Dyrektorów szkół (badanej próbie) jako uzasadnienie potrzeby zainstalowania systemu monitoringu wskazano m.in.:

- w Szkole Podstawowej nr 3 kontuzje związane z bieganiem przez uczniów po korytarzach, niewłaściwe zachowanie w toaletach i ich dewastacje, zaśmiecenie terenu wokół szkoły przez młodzież z osiedla, picie alkoholu i pozostawianie potłuczonych butelek przez osoby dorosłe z zewnątrz, notoryczne zanieczyszczanie terenu wokół szkoły przez psy,
- w Szkole Podstawowej nr 12 przemoc psychiczną, agresję słowną, agresję fizyczną, zagrożenia ze strony gimnazjalistów (zastraszanie w sklepiku szkolnym, w szatni, na korytarzach szkolnych), wchodzenie do budynku osób postronnych,
- w Szkole Podstawowej nr 13 zagrożenie związane z przebywaniem w szatni szkolnej dużej liczby uczniów i nauczycieli przed i po zajęciach, wąskie i ciasne korytarze, dużą rozpiętość wiekową uczniów (od 6 do 16 lat), brak możliwości obserwowania w zaułkach szkoły niepokojących zachowań uczniów, potrzebę monitorowania jedynego wejścia do szkoły, z którego korzystają uczniowie szkoły podstawowej, gimnazjum, studenci szkół (LIDER, WSHE, COBRA),
- w Publicznym Gimnazjum nr 4 – obniżenie dyscypliny wynikające z faktu, że szkoła jest szkołą sportową, do której uczęszczają w większości chłopcy w wieku 13-16 lat, wzrost zagrożeń takich jak bójki, zniszczenia, kradzieże, których sprawców nie można ustalić, przejawy agresji na korytarzach w czasie przerw, przed sklepikiem szkolnym, w szatniach, podczas dyskotek, a także na terenie szkoły po zajęciach lekcyjnych,
- w Publicznym Gimnazjum nr 5 – zagrożenie dla uczniów ze strony grup gromadzących się przed Szkołą, dewastacje boiska szkolnego, wybijanie okien, mazanie po ścianach, palenie tytoniu, bójki.

(dowód: akta kontroli str. 67-90)

W zbiorczym wniosku Prezydent występował o udzielenie dotacji w wysokości 310.324 zł z przeznaczeniem na zainstalowanie systemów monitoringu w 10 szkołach, umożliwiających podgląd terenu tych szkół za pomocą ogółem 119 kamer. Kwotę przyznanej dotacji ustalono w wysokości 110.800 zł. Zakres rzeczowy zadania określono na zainstalowanie 10 zestawów standardowych (2 kamery w zestawie) oraz dodatkowo 54 kamery. Razem przekazano środki na budowę systemów z 74 kamerami.

(dowód: akta kontroli str. 60-66, 91-93)

Szkoły prowadzone przez Miasto Bełchatów swe potrzeby w zakresie monitoringu wizyjnego sprecyzowały we wnioskach składanych do Urzędu Miasta Bełchatowa we wrześniu 2007 roku określając liczbę niezbędnych im kamer. Wnioski te wskazywały na potrzebę zainstalowania w 10 szkołach 119 kamer łącznie. Uznając

potrzeby szkół za w pełni uzasadnione, w sytuacji uzyskania dotacji w kwocie mniejszej od wnioskowanej o 199 524 zł, Miasto zwiększyło o tę kwotę udział własny w realizacji zadania. Na etapie określania przedmiotu zamówienia w roku 2008 ostateczne potrzeby szkół uległy jeszcze modyfikacjom. W efekcie w 10 szkołach Miasta Belchatowa w roku 2008 zainstalowano 122 kamery a całkowity koszt zainstalowania systemów monitoringu wizyjnego w 10 szkołach Miasta Belchatów w 2008 roku zamknął się kwotą 254 057,46 zł. W kwocie tej 110 800 zł czyli 43,61% stanowiła dotacja a 143 257,46 zł, czyli 56,38 % wkład własny Miasta.

W ocenie Prezydenta Belchatowa działania Miasta dotyczące instalacji monitoringu wizyjnego w szkołach były uzasadnione i przyczyniły się do poprawy stanu bezpieczeństwa w prowadzonych placówkach oświatowych. Po roku 2008 zmniejszyła się w szkołach liczba wypadków uczniowskich. W początkowym okresie funkcjonowania monitoringu wzrosła wykrywalność czynów nagannych uczniów, a to z kolei przyczyniło się do ograniczenia, a nawet wyeliminowania czynów tych w latach następnych. W ramach możliwości finansowych UM uczestniczył w zgłaszanej przez szkoły rozbudowie systemów.

(dowód: akta kontroli str. 151, 152-153)

UM w dniu 12 grudnia 2008r. złożył do Łódzkiego Kuratora Oświaty sprawozdanie z realizacji w 2008r. ww. programu. Wykazano instalację monitoringu w 10 szkołach. Koszt całkowity realizacji zadania wyniósł 254.057,46 zł, z tego z dotacji częściowo sfinansowano koszty zakupu sprzętu, materiału instalacyjnego oraz usług montażu na kwotę 110.800 zł, stanowiącą 43,6% kosztu całkowitego. W pozostałej części (143.257,46 zł – 56,4%) zadanie zostało sfinansowane ze środków własnych Miasta Belchatów.

(dowód: akta kontroli str. 159-165)

Ze środków własnych Miasta Belchatów sfinansowany został system monitoringu zainstalowany w 2008 r. w Szkole Podstawowej nr 5, tj. placówce, która nie spełniała kryteriów uczestnictwa w rządowym programie „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach”. Koszt realizacji tego zadania wyniósł 12.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 59)

Dodatkowe kamery włączone do systemu monitoringu wizyjnego szkół przeznaczone były do monitorowania boisk „Orlik”. Koszty związane z budową monitoringu na boiskach „Orlik” w Szkole Podstawowej nr 3, w Szkole Podstawowej nr 5, w Szkole Podstawowej nr 8 zostały sfinansowane przez Miasto. W Publicznym Gimnazjum nr 4, boisko „Orlik” wybudowane przez Miasto, było monitorowane kamerą zewnętrzną monitoringu szkolnego powstałego w roku 2008.

(dowód: akta kontroli str. 95)

Według zbiorczego zestawienia dotyczącego budowy, rozbudowy oraz kosztów funkcjonowania szkolnych systemów monitoringu oraz protokołów odbioru technicznego OT nr WI/75/2008 z 4 grudnia 2008r. i OT WI/158/2009 z dnia 31 grudnia 2009r., utworzenie w 2008r. w Szkole Podstawowej nr 3 systemu monitoringu składającego się z 12 kamer kolor VCAM-412 IR, 1 kamery kolor zewnętrznej VF-515, 1 separatora SV-1000/16 RACH, 1 monitora LCD, 1 rejestratora cyfrowego RC-16400CD wydatkowano 19.559,06 zł. Założenie w 2015r. 3 kamer sfinansowanych przez Radę Rodziców kosztowało 7.142 zł, a na

zainstalowanie w 2009r. 3 kamer w obudowie hermetycznej zewnętrznej zamontowanych na budynku szkoły i włączeniu kamer w system monitoringu szkoły przewodem izolowanym o długości 240 mb wydatkowano kwotę 20.410 zł, na co składały się koszty bezpośrednie budowy monitoringu 8.300 zł (brutto), jak również koszty pośrednie dokumentacji projektowej budowy boiska, a także koszty nadzoru inwestorskiego w zakresie robót elektrycznych, które zamknęły się kwota 12.110 zł.

(dowód: akta kontroli str. 158)

Zgodnie z § 6 pkt. 3 rozporządzenia Rady Ministrów zestaw w wersji standardowej powinien posiadać możliwość włączenia monitoringu szkoły lub placówki do sieci monitoringu w danej miejscowości. Na celowość wpięcia monitoringu poszczególnych szkół w system monitoringu miejskiego, wskazywali Komendant Powiatowy Policji w Bełchatowie oraz Komendant Straży Miejskiej w Bełchatowie. Powiązanie systemów monitoringów z systemem miejskim – w ocenie ww. – ułatwi sprawną realizację zadań służb i będzie miało wpływ na poprawę bezpieczeństwa uczniów oraz porządku w otoczeniu szkół.

(dowód: akta kontroli str. 29-32, 93-94)

Miasto Bełchatów dostrzegało potrzebę włączenia monitoringów szkolnych w sieć monitoringu miejskiego, ale realizację takiego działania we wcześniejszym okresie ograniczał brak środków finansowych. W roku 2016 opracowano i złożono do instytucji zarządzającej, którą jest Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, wniosek „Rozwój e-usług publicznych wraz z rozwojem infrastruktury teleinformatycznej” o dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020. Pozyskanie wnioskowanego dofinansowania umożliwi budowę infrastruktury technicznej, która pozwoli na przyłączenie monitoringów wizyjnych szkół do systemu monitoringu miejskiego. Obecnie wniosek podlega ocenie formalnej. Termin zakończenia konkursu, w ramach którego złożony został przedmiotowy wniosek przewidziano na sierpień bieżącego roku.

(dowód: akta kontroli str. 151, 152-153)

2. Działania na rzecz zapewnienia i poprawy bezpieczeństwa wprowadzonych w szkołach.

2.1. Urząd Miasta nie zlecał analiz uzasadniających potrzebę instalowania monitoringu wizyjnego. Celowość instalowania monitoringu wizyjnego w szkołach wynikała z opinii dyrektorów szkół i nauczycieli przekazywanych bezpośrednio w czasie rozmów, spotkań z przedstawicielami organu prowadzącego. Urząd Miasta dostrzegał potrzebę podjęcia działań mających na celu poprawę stanu bezpieczeństwa. Z tego też względu po ogłoszeniu 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”, ustanowionego uchwałą nr 156/2007 Rady Ministrów z dnia 5 września 2007 roku, przystąpił do jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 18-21)

W latach 2007 – 2015 nie tworzone indywidualnych programów poprawy bezpieczeństwa dla danej szkoły, mających na celu wyeliminowanie występujących tam zagrożeń.

(dowód: akta kontroli str. 16–21)

Według informacji od Policji latach 2008-2012 w gimnazjach publicznych w Belchatowie popełniono łącznie 48 czynów zabronionych przez prawo, z tego w Publicznym Gimnazjum nr 5 popełniono 16, w Publicznym Gimnazjum nr 1 popełniono 7, w Publicznym Gimnazjum nr 3 popełniono 18, w Publicznym Gimnazjum nr 2 popełniono 7. Według Prezydenta Belchatowa w celu zidentyfikowania wszystkich nagannych zachowań zainstalowano w szkołach monitoring wizyjny. Z oceny działania monitoringu wynika, że doprowadził on do likwidacji negatywnych zdarzeń. Tworzenie programów bezpieczeństwa – zdaniem Prezydenta Belchatowa – jest zasadne w przypadku szkół, w których nagminne są czyny naganne stanowiące realne, poważne zagrożenie bezpieczeństwa uczniów. W przypadku szkół prowadzonych przez Miasto Belchatów dzięki monitoringowi, jak pokazuje praktyka, zachowania naganne zostały wyeliminowane.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 18-21)

Urząd Miasta nie przedstawił kontroli NIK dokumentów wskazujących na podejmowanie działań dla stworzenia jednolitych standardów bezpieczeństwa dla wszystkich szkół poprzez wprowadzenie jednakowych form współdziałania Policji, szkoły i rodziców dla wyeliminowania lub ograniczenia wszelkich zagrożeń.

(dowód: akta kontroli str. 27-28)

Według Prezydenta Miasta brak jest dokumentów o tym, że Urząd Miasta Belchatowa w latach 2007 – 2008 tworzył lub podejmował działania dla stworzenia jednolitych standardów bezpieczeństwa dla wszystkich szkół, poprzez wprowadzenie jednakowych form współdziałania na rzecz wyeliminowania lub ograniczenia wszelkich zagrożeń. Spowodowane jest to ich likwidacją po obowiązującym okresie archiwizowania. UM otrzymał z Kuratorium Oświaty w Łodzi, Delegatura w Piotrkowie Trybunalskim, jednolite standardy bezpieczeństwa, opisy procedur, które następnie niezwłocznie przekazał dyrektorom podległych szkół do wykorzystania. Nowych standardów Urząd Miasta nie opracowywał.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 18-21)

UM nie przedstawił kontroli NIK dokumentów, wskazujących na ustalenie w prowadzonych szkołach algorytmu postępowania rodziców i nauczycieli w przypadku ujawnienia ucznia ofiary przestępstwa albo ucznia sprawcy czynu zabronionego.

(dowód: akta kontroli str. 27-28)

W powyższej sprawie Prezydent wyjaśniła, że procedury dotyczące postępowania rodziców i nauczycieli w przypadku ujawnienia ucznia ofiary przestępstw albo ucznia sprawcy czynu zabronionego, były wprowadzane w szkołach Miasta Belchatowa począwszy od roku 2007 jako jeden z elementów realizacji Rządowego programu „Zero tolerancji dla przemocy w szkole”. W szkołach powoływano szkolnych koordynatorów do spraw bezpieczeństwa uczniów. Program „Zero tolerancji dla przemocy w szkole” zakładał również działania zespołów kontrolnych zwanych

potocznie „trójkami giertychowskimi”. W skład zespołów wchodził przedstawiciel Łódzkiego Kuratorium Oświaty, Miasta Bełchatowa i Policji. Zadaniem tych zespołów było m.in. pilnowanie realizacji wspomnianego programu, w tym nadzór nad opracowaniem i wdrożeniem procedur. Ze względu na kategorię archiwalną brak jest dokumentów potwierdzających kontrole. Całość dokumentów – zgodnie z wyjaśnieniem Prezydenta Bełchatowa – po upływie okresów archiwizowania, została zlikwidowana.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 18-21)

2.2. Nie zostały opracowane w formie pisemnej zasady dotyczące współpracy między nauczycielami, rodzicami, uczniami a Policją i Strażą Miejską. W praktyce Urząd koordynował kontakty w zakresie bezpieczeństwa wskazanych grup zainteresowanych z organami takimi jak Policja i Straż Miejska. Straż Miejska jako jednostka organizacyjna Miasta systematycznie kontaktowała się z nauczycielami, rodzicami i uczniami a poprzez szkolenia, pogadanki, dyskusje przekazywała wiedzę na temat zasad postępowania w przypadkach naruszeń prawa.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 18-21)

Zadania z zakresu przeciwdziałania patologii w szkole, UM realizował przy udziale Straży Miejskiej w Bełchatowie (SM). Szkolenia dla przeciwdziałania patologii w szkołach prowadził Zespół ds. Nieletnich i Profilaktyki Szkolnej. W latach 2007-2015 Zespół realizował zadanie pn. „Profilaktyka szkolna”. Zadanie to realizowano w przedszkolach, szkołach podstawowych, ośrodku szkolno-wychowawczym, gimnazjach, szkołach ponadgimnazjalnych. Najwięcej uczniów uczestniczyło:

- w 2015r. w programie „Bezpieczne wakacje”(1844 uczniów), „Zanim spróbujesz – narkotyki i dopalacze” (1691 uczniów), „Przygotowanie do uczestnictwa w ruchu drogowym” (1041 uczniów),
- w 2014 w programie „Bezpieczne wakacje”(2108 uczniów), „Zanim spróbujesz – narkotyki i dopalacze” (2327 uczniów), „Bezpieczeństwo dziecka w kontaktach z osobami obcymi” (1070 uczniów),
- w 2013r. w programie „Bezpieczne wakacje”(2305 uczniów.), „Zanim spróbujesz – narkotyki i dopalacze” (1315 uczniów), „Odpowiedzialność prawna nieletnich” (1191 uczniów),
- w latach 2010-2012 realizowano program profilaktyczny obejmujący boki tematyczne „Bądź bezpieczny w mieście” (klasy I-III szkół podstawowych), „Żyje świadomie i odpowiedzialnie” (klasy IV-VI szkół podstawowych), „Odpowiedzialność prawna” (uczniowie gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych), „Bezpieczne wakacje” (szkoły podstawowe i gimnazja), „Bezpieczeństwo w ruchu drogowym” Szkoły podstawowe klasy I-VI), „Stop agresji” (klasy gimnazjalne), „Współczesne problemy dzieci i młodzieży” (klasy gimnazjalne),
- W 2008-2009 realizowano program profilaktyczny obejmujący następujące bloki: pogadanki profilaktyczne z uczniami, „Bądź bezpieczny w mieście” blok dla uczniów klas I-III, „Bądź świadomy” blok dla uczniów klas IV-VI, „Jestem odpowiedzialny” blok dla uczniów gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych oraz „Bezpieczne wakacje” i „Bezpieczeństwo w ruchu drogowym”,
- w 2007r. realizowano tematy „Odpowiedzialność prawna nieletnich”, „Przemoc i sposoby radzenia sobie z nią”, „Rola i zadania Straży Miejskiej”, „Środki

odurzające – konsekwencje prawne”. Prowadzono m.in. akcje „Bezpieczna droga do szkoły”, „Stop dla sprzedaży nikotyny nieletnim”.

Gmina przy udziale SM organizowała i inicjowała szkolenia dla rodziców i nauczycieli z zakresu przeciwdziałania patologii w szkołach. Ich tematem były np. w 2015r. trzy programy „Zanim spróbujesz-narkotyki i dopalacze- jak uchronić dziecko przed narkotykami i dopalaczami”, „Odpowiedzialność prawna nieletnich i osób dorosłych” i „Dopalacze – co to jest”. Z programów skorzystało 8 szkół. W latach 2014-2013 realizowano program „Prawne aspekty pseudo - kibicowania”, z których skorzystały w 2013r. 4 szkoły , a w 2014r. 7 szkół. W 2012r. „Zanim spróbujesz-narkotyki i dopalacze - jak uchronić dziecko przed narkotykami i dopalaczami” (udział 75 nauczycieli i rodziców), „Odpowiedzialność prawna nieletnich i osób dorosłych” (udział wzięło 40 rodziców) i „ Agresywne zachowanie wśród pseudo - kibiców” (400 osób). W 2011r. przeprowadzono 6 spotkań z rodzicami, w których wzięło udział 229 osób. W 2010r. w Szkole Podstawowej nr 1 przeprowadzono szkolenie z rodzicami dotyczące nowego programu „Zanim spróbujesz-narkotyki i dopalacze- jak uchronić dziecko przed narkotykami i dopalaczami” (udział 40 osób).

W latach 2007-2008 organizowano spotkania z nauczycielami i rodzicami dotyczące uprawnień Straży Miejskiej oraz odpowiedzialność osób nieletnich wobec prawa.

W 2007r. odbyło się spotkanie z rodzicami uczniów na temat „Odpowiedzialność dorosłych za nieletnie dziecko”, w którym uczestniczyło 100 osób.

(dowód: akta kontroli str. 95-97)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że organ prowadzący szkoły w ramach nadzoru nie podejmował działań mających na celu pełne wykorzystanie możliwości zainstalowanych systemów do analizy i przeciwdziałania występującym zagrożeniom bezpieczeństwa uczniów. Utrwalone obrazy były wykorzystywane głównie jako materiał dowodowy w przypadku zaistnienia czynów przestępczych. Wobec braku systematycznego, bieżącego monitorowania obrazów z kamer przez pracowników szkół (szczególnie w czasie przerw między lekcjami), dokonywanie przez organ prowadzący okresowych analiz zarejestrowanych w systemie obrazów archiwalnych, mogłoby stanowić wskazania do podejmowania właściwych działań, eliminujących występowanie w szkołach zdarzenia niepożądane.

Ocena cząstkowa

Gmina na podstawie informacji dyrektorów szkół i instytucji zajmujących się bezpieczeństwem publicznym (Policji i Straży Miejskiej) dokonała na etapie planowania instalacji systemu, diagnozy stanu bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach.

W kontrolowanym okresie podejmowano działania służące bezpieczeństwu tych placówek, oparte m.in. o współpracę Gminy z innymi instytucjami (organizacjami) działającymi na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa.

Gmina w ramach nadzoru nie wykorzystywała w pełni możliwości technicznych zainstalowanych systemów. Nie były podejmowane działania umożliwiające bieżące monitorowanie obrazów z kamer. Zdaniem NIK stały podgląd pozwoliłby na podejmowanie właściwych działań dla poprawy bezpieczeństwa uczniów.

Opis stanu
faktycznego

3. Ewaluacja funkcjonowania systemów monitoringu wizyjnego w prowadzonych szkołach.

3.1. UM jest organem prowadzącym dla 13 szkół, w tym dla 8 szkół podstawowych i 5 gimnazjów. Systemy monitoringu wizyjnego zainstalowano we wszystkich szkołach, z tego w 2007r. w 2 placówkach, a w 2008r. w 11 pozostałych.

(dowód: akta kontroli str. 135)

3.2. Gmina w latach 2007-2015 na budowę zainstalowanych systemów monitoringu wizyjnego wydatkowała 428.165,69 zł, z tego w 2007r. 50.652 zł, w 2008r. 254.057,46 zł, w 2009r. – 1.104, w 2010r.– 33.148,30 zł, w 2011r.- 22.457,86 zł, w 2012r. – 13.803,69 zł , w 2013r. – 12.541,04 zł , w 2014r. – 22.596,34 zł i w 2015r. – 17.805 zł .

(dowód: akta kontroli str. 95, 96-104)

3.3. Na utrzymanie zainstalowanych systemów monitoringu wizyjnego w latach 2007-2015 wydatkowano kwotę 63.615,44 zł, z tego w 2009r. – 1.104 zł, w 2010r.– 9.993,24 zł, w 2011r. – 10.236,85 zł, w 2012r. – 11.634,81 zł, w 2013r. – 11.482,04 zł, w 2014r. – 8.841,50 zł, a w 2015r. -10.323 zł (w 2007r. i 2008r. nie ponoszono kosztów).

Szkolne systemy monitoringu posiadały w 2007r. 16 kamer + 2 (zakupione przez Rady Rodziców), w 2008r. 145+2, w 2009r. – 145+2, w 2010r.– 148+2, w 2011r. – 155+2, w 2012r. – 157 +2, w 2013r. – 157 +2, w 2014r. – 171+2 i w 2015r. -179 +2.

(dowód: akta kontroli str. 95, 96-104)

3.4. UM nie przedłożył dokumentów, dotyczących prowadzenia kontroli stanu monitoringu wizyjnego zainstalowanego w szkołach. Nie wskazano dokumentacji w zakresie wnioskowania przez szkoły o rozbudowę systemów monitoringu wizyjnego, a także dokumentów wskazujących na posiadanie przez Urząd wiedzy o zgłaszanych przez szkoły potrzebach w zakresie rozbudowy systemów monitoringu wizyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 27-28)

Po zainstalowaniu systemów, kontrola stanu technicznego monitoringu odbywała się w ramach przeglądów gwarancyjnych. W przeglądach tych uczestniczyli przedstawiciele Urzędu Miasta, wykonawcy oraz szkoły, w której monitoring był zainstalowany. W późniejszym okresie systematyczne, okresowe kontrole przeprowadzały podmioty wyłonione przez administratorów, którymi są dyrektorzy szkół. Według Prezydenta Bełchatowa w okresie 2007 – 2015 dyrektorzy szkół nie zgłaszali uwag dotyczących funkcjonowania monitoringu, nie było więc powodów przeprowadzania kontroli problemowych. Z uwagi na upływ czasu i kategorię archiwalną Urząd nie dysponuje pismami wnioskami szkół o rozbudowę systemu monitoringu wizyjnego choć należy zauważyć, że takie działania miały miejsce i były realizowane w ramach możliwości finansowych Miasta. Przykład tego typu działań stanowi wsparcie finansowe w kwocie 1.864 zł udzielone w roku 2014 Publicznemu Gimnazjum nr 4 w Bełchatowie oraz wsparcie w kwocie 2.700 zł udzielone również w roku 2014 Zespołowi Szkolno –Przedszkolnemu nr 9 w Bełchatowie. Niektóre szkoły (np. Szkoła Podstawowa nr 1, Szkoła Podstawowa nr 3 Szkoła Podstawowa nr 5, Szkoła Podstawowa nr 9) rozbudowywały system monitoringu we własnym

zakresie. Miasto rozszerzało szkolny monitoring wizyjny na budowane przez siebie w niektórych szkołach (np. Szkole Podstawowej nr 3, Szkole Podstawowej nr 8, Szkole Podstawowej nr 5) boiska „Orlik”. Potrzebą w zakresie monitoringu wizyjnego szkół – zgłaszaną przez służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo – jest podłączenie go do monitoringu miejskiego. Możliwość taką rozważano po uruchomieniu monitoringu miejskiego w lutym 2009 roku ale ze względu na brak środków zadania nie zrealizowano. Obecnie w związku z kontrolą NIK szkoły zgłaszają potrzeby wymiany kamer na kamery o większej rozdzielczości. Uwagi te będą realizowane z uwzględnieniem możliwości finansowych Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 18-21)

3.5. W latach 2007-2015 wpłynęło łącznie 30 skarg w : 2008r. – 12 skarg, w 2009 - 5 skarg, 2010r. – 1 skarga, 2011r. – 2 skargi, 2012r. – „0” skarg, 2013 r.- 2 skargi, 2014r.- „0”skarg, 2015r.- 2 skargi. (razem 30 skarg). Spośród 30 skarg tylko jedna dotyczyła agresji wśród uczniów. W 2007r. wpłynęła skarga dotycząca zastraszania ucznia przez rówieśników. Skarga uznana została za zasadną. Dyrektor szkoły i nauczycieli zostali zobowiązani do sprawowania zwiększonego nadzoru, eliminującego w przyszłości podobne sytuacje. Zdarzenie miało miejsca w czerwcu 2007r. w szkole, w czasie kiedy nie funkcjonował monitoring (system zainstalowany został dopiero w końcu 2008 r.).

(dowód: akta kontroli str. 135, 154)

3.6. Analiza informacji o liczbie czynów zabronionych popełnionych w szkołach (podstawowych i gimnazjach) miasta Bełchatowa w latach 2007-2015, otrzymanej od Komendanta Komendy Policji w Bełchatowie wskazuje, że Policja posiada informację o 59 tego rodzaju czynach (9 na terenie SP i 50 na terenie gimnazjów), z których 58 miało miejsce w latach 2008-2012.

(dowód: akta kontroli str. 107, 108, 109-117,118)

Z przedstawionego kontroli zestawienia dotyczącego zdarzeń jakie miały miejsce w szkołach w latach 2010-2015, takich jak kradzieże, dewastacje mienia szkoły, zastraszania, przejawy agresji fizycznej wśród uczniów, wejść na teren szkoły osób niepowołanych z zewnątrz, zagrożeń związanych z używkami, którym monitoring pozwolił zapobiec lub pomógł ustalić sprawców i przebieg zdarzeń wynika, że ich liczba systematycznie zmniejszała się i wynosiła w 2010r. 206 zdarzeń, w 2011r. (184), w 2012r. (162), w 2013r. (114), w 2014r. (81), 2015r. (67). Z porównania roku 2010 do 2015 wynika, że liczba ich zmniejszyła się o 67,5%.

(dowód: akta kontroli str. 119)

W opracowaniu pn. „Przygotowanie miejskich placówek oświatowych do rozpoczęcia roku szkolnego 2009/2010” stwierdzono m. in., że w latach 2006-2009 wystąpiła wyraźna tendencja spadkowa w zakresie wypadkowości w szkołach dotycząca liczby nieszczęśliwych zdarzeń w czasie przerw międzylekcyjnych. W roku szkolnym 2006/2007, w którym nie funkcjonowały w szkołach systemy monitoringu doszło do 69 zdarzeń, a w roku szkolnym 2008/2009, w którym takie systemy działały doszło tylko do 23 zdarzeń, co oznacza, że liczba wypadków zmniejszyła się o ok. 76% - uwaga kontrolującego. W ww. opracowaniu, stwierdzono, że wpływ na obniżenie ilości wypadków miało zainstalowanie monitoringu w szkołach, który pozwolił na obserwowanie zachowań uczniów

podczas przerw międzylekcyjnych, wpływając na ich świadomość, że znajdują się pod stałą kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 120-121)

Z przedstawionych kontroli NIK opinii dyrektorów szkół wynika pozytywna ocena zainstalowanych systemów monitoringu wizyjnego. Dyrektorzy szkół w opiniach stwierdzili m. in.: że monitoring pozwala na dokonanie analizy zdarzenia, zwiększa bezpieczeństwo osób przebywającym przed szkołą, chroni obiekty przed dewastacją, umożliwia ingerencje wychowawców oraz pedagoga w sytuacje konfliktowe, daje większe poczucie bezpieczeństwa uczniom (87% uczniów klas 0-I, 94% uczniów klas II-III oraz 93% uczniów klas IV-VI w szkole czuje się bezpiecznie, a za najbardziej niebezpieczne miejsca uczniowie uważają, te które nie są monitorowane), wpływa na poprawę relacji między uczniami, a także zwiększa aktywność nauczycieli dyżurujących.

(dowód: akta kontroli str. 136-150)

Przydatność systemów monitoringu zainstalowanego w szkołach potwierdził Komendant Powiatowy Policji. Stwierdził on, że w miejscach objętych nadzorem wizyjnym obniża się liczba zachowań niezgodnych z prawem i wskazujących na zagrożenia nieletnich demoralizacją. W kilku przypadkach zapisy zarejestrowane przez systemy monitoringu szkolnych (m.in. PG nr 1, PG nr 4, PG nr 5) obejmujące obserwację terenów przyszkolne, przyczyniły się do wykrycia innych niż uczniowie sprawców naruszeń prawa. Oceniając jakość sprzętu stwierdził, że w przeważającej liczbie nie spełnia on oczekiwań dla nadzoru. Jakość nagrań – z uwagi na zużycie sprzętu – nie pozwala na skuteczne wykorzystanie ich w procesie dowodowym (rozpoznanie sprawców). Komendant dostrzega uzasadnienie dla rozbudowy systemów monitorowania w szkołach o miejsca nim nie objęte i zadeklarował udział funkcjonariuszy w pracach nad wskazaniem miejsc monitorowania. Poinformował, że zasadnym również byłoby podłączenie zainstalowanych w szkołach systemów z miejskim systemem monitorowania.

(dowód: akta kontroli str. 93, 94)

Także Komendant Straży Miejskiej wydał pozytywną opinię o roli zainstalowanych w szkołach systemów monitoringu w zakresie poprawy bezpieczeństwa uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 122, 123-130)

3.7. Łódzki Kurator Oświaty (LKO) podał, że w latach 2007-2015 sprawował nadzór nad szkołami podstawowymi i gimnazjami prowadzonymi przez Gminę Bełchatów w zakresie zapewnienia uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki i pracy. Przeprowadził:

- 4 kontrole doraźne w Szkołach Podstawowych nr 3, nr 1, nr 2 i Gimnazjum nr 4,
- 3 kontrole planowe w Szkołach Podstawowych nr 4, nr 5, nr 13 w zakresie zgodności z przepisami prawa organizacji pracy świetlicy szkolnej zorganizowanej oraz ankietę „Szkoła Twojego dziecka” dotyczącą monitorowania przygotowania szkoły do pracy z dziećmi 6 letnimi w klasie I-2014,
- ewaluacje problemowe: Efekty – Respektowane są normy społeczne: od 1 września 2014r. – Kształtowane są postawy i respektowane normy społeczne (Szkoła Podstawowa nr 1, Gimnazja nr 4, 7 i Gimnazjum w Zespole Szkół i Placówek BSTO),

- działania związane z 3 przypadkami pobic uczniów, które miały miejsce w szkołach w Belchatowie,
- oceny pracy dyrektorów (w tym również w odniesieniu dla zapewnienia uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki i pracy) Szkół Podstawowych nr 1, nr 9, nr 13, nr 3, Gimnazjów nr 3, nr 1, nr 5, nr 4, Zespołu Szkolno – Przedszkolnego nr 9, Samorządowego Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 2 (w tym Gimnazjum nr 2).

W latach objętych kontrolą ŁKO nie prowadził działań nadzorujących wykorzystania monitoringu wizyjnego i jego wpływu na bezpieczeństwo uczniów, gdyż nie otrzymywał żadnych niepokojących informacji, z których wynikałoby, że monitoring w szkołach jest wykorzystywany niezgodnie z prawami dziecka i ucznia. Tematyka ta nie była też przedmiotem kontroli planowanych.

(dowód: akta kontroli str. 131, 132-134)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z art. 34a ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, Gmina sprawuje nadzór nad działalnością szkół podstawowych i gimnazjów w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, w tym przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów szkół.

NIK zwraca uwagę, że w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością placówek oświatowych Gmina nie kontrolowała stanu bezpieczeństwa, systemów bezpieczeństwa oraz ich skuteczności, w tym funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego w szkołach podstawowych i gimnazjach. Organ prowadzący nie dysponował zatem aktualną wiedzą o wpływie monitoringu wizyjnego, na zmniejszenie liczby zdarzeń, którym miał przeciwdziałać. Zdaniem NIK właściwy nadzór Gminy powinien zapewnić utrzymanie funkcjonalności systemów w realizacji celów, dla których monitoring został zainstalowany.

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą, organ prowadzący szkoły, nie kontrolował prawidłowości funkcjonowania szkolnych systemów monitoringu wizyjnego. Nie posiadał dokumentacji wskazującej na prowadzenie analiz skuteczności stosowanych systemów bezpieczeństwa w szkołach. Według danych Policji, podejmowane przez Gminę w prowadzonych przez nią placówkach oświatowych działania w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa były efektywne i wpłynęły na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa uczniów. Jednak z uwagi na niską jakość rejestrowanych obrazów z kamer, monitoring wizyjny w szkołach tylko w ograniczonym zakresie był przydatny dla ustalenia sprawców zdarzeń.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli⁶, wnosi o analizę możliwości wykorzystania monitoringu w szkołach do bieżącego śledzenia bezpieczeństwa uczniów.

⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 Łodzi.

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.

Łódź, dnia 24 czerwca 2016 roku.

Kontroler
Marek Wojewódzki
Główny specjalista kp.

Marek Wojewódzki
.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

P. Szewczyk
.....
Podpis

