



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – .410.009.06.2016

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/42/2016 z dnia 9 czerwca 2016r. (dowód: akta kontroli str.1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Piotrków Trybunalski (dowód: akta kontroli str. 2)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Krzysztof Chojniak, Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego ¹ (dowód: akta kontroli str.3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Szkoły podstawowe i gimnazja (14) prowadzone przez Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zostały w latach 2006-2015 wyposażone w monitoring wizyjny. Wydatki na instalacje urządzeń wyniosły ogółem 200 tys. zł i sfinansowane zostały w wysokości 79, 7 tys. zł (39,9%) z rządowej dotacji w ramach programu pn. „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach”, a w wysokości 120,3 tys. zł (60,1%) ze środków Gminy. Przed podjęciem decyzji o instalacji systemów dokonano analizy stanu bezpieczeństwa w oparciu o informacje uzyskane od dyrektorów szkół, Komendy Miejskiej Policji w Piotrkowie Trybunalskim³ i Straży Miejskiej w Piotrkowie Trybunalskim⁴ oraz o opinie Rad rodziców.

Monitoring wizyjny w szkołach nie był optymalnie wykorzystywany do nadzorowania stanu bezpieczeństwa. Utrwalone obrazy były wykorzystywane incydentalnie jako materiał dowodowy w przypadku zaistnienia czynów przestępczych, nie były natomiast na bieżąco obserwowane przez pracowników szkół lub inne służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo (policję, straż miejską).

Potrzebę zintensyfikowania działań poprawiających stan bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach, uzasadniają statystyki zarejestrowanych niepożądanych zdarzeń. Liczba czynów takich jak kradzieże, dewastacje mienia szkoły, zastraszania, przejawy agresji fizycznej wśród uczniów, wejść na teren szkoły osób niepowołanych z zewnątrz, zagrożeń związanych z używkami w 2015r. wzrosła ponad dwukrotnie (do 70 zdarzeń) w stosunku do lat poprzednich. W roku 2014 takich zdarzeń odnotowano 34, a w 2013 r. 32.

¹ Prezydentem Piotrkowa Trybunalskiego jest od 26 listopada 2006r.

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 zwanej dalej KMP.

⁴ zwanej dalej SM.

Na rzecz poprawy bezpieczeństwa uczniów i pracowników w prowadzonych szkołach, w ramach działań edukacyjnych organ prowadzący szkoły podstawowe i gimnazja, we współpracy z Poradnią Psychologiczną – Pedagogiczną, KMP i SM, organizował szkolenia dla rodziców i nauczycieli z zakresu przeciwdziałania patologii w szkołach. Wspólnie z instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo realizowane były, przeznaczone dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów zajęcia w ramach programu „Bezpieczne Miasto”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. W Urzędzie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego⁵ nadzorowaniem szkół prowadzonych przez Gminę i opracowywaniem projektów zmian w tym zakresie zajmował się Referat Edukacji.⁶ W regulaminie organizacyjnym dla tego referatu ani innych komórek organizacyjnych UM, nie przewidziano zadań z zakresu bezpieczeństwa w szkołach, w tym wykorzystania monitoringu wizyjnego dla zapewnienia bezpieczeństwa uczniów. Jedynie jako zadania Referatu Zarządzania Kryzysowego i Obrony ustalono realizację próbnych ewakuacji jednostek oświatowych oraz organizowanie i prowadzenie akcji edukacyjnych w ramach programu „Bezpieczne Miasto”.

(dowód: akta kontroli str. 5-8)

Prezydent wyjaśnił, że pomimo iż Regulamin organizacyjny nie zawiera zadań dla Referatu Edukacji dotyczących bezpieczeństwa w szkołach, zadanie te są realizowane poprzez coroczne analizowanie protokołów z kontroli bezpiecznych i higienicznych warunków pracy w publicznych placówkach. Prezydent oświadczył, że zobowiąże Referat Edukacji do wymagania od dyrektorów szkół oceny monitoringu oraz w najbliższym czasie podjąć działania zmierzające do wpisania w Regulaminie organizacyjnym Referatowi Edukacji zadań dotyczących bezpieczeństwa uczniów, w tym sprawy monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 157-159, 160-162)

Komendant KMP przekazywał Prezydentowi⁷ roczne sprawozdania z działalności oraz informacje dotyczące stanu porządku i bezpieczeństwa w mieście za lata 2007-2015.

(dowód: akta kontroli str.9)

Dyrektorzy szkół – zgodnie z § 3 pkt. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 31 grudnia 2002r.⁸ – przekazali do organu prowadzącego protokoły kontroli stanu bezpieczeństwa, sporządzone za lata 2007-2015. Protokoły te zawierały informacje dotyczące zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków

⁵ Zwanym dalej „UM”

⁶ Na podstawie Regulaminu organizacyjnego UM wprowadzonego zarządzeniem nr 356 Prezydenta Miasta z dnia 9 września 2015r.

⁷ Na podstawie art. 10 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji –Dz. U. z 2015r., poz. 355 ze zm.

⁸ 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.)

nauki, oraz określały kierunki ich poprawy. W 5 protokołach zawarte były informacje, dotyczące zainstalowanego w szkołach monitoringu wizyjnego.

(dowód: akta kontroli str.10)

Przekazywane przez dyrektorów szkół protokoły o stanie bezpieczeństwa oraz informacje składane przez Komendanta KMP były analizowane przez organ prowadzący. Wnioski wynikające z tych analiz stały się podstawą do podjęcia uczestnictwa w Rządowym programie monitoring wizyjny w szkołach. Zakres tematyczny protokołów jest określony przez rozporządzenie z 31 grudnia 2002 r. Jest to niezbędny zakres kontroli jaką przeprowadzają dyrektorzy szkół. W protokołach mogą realizować szerszy zakres. Prezydent zadeklarował, że zobowiąże dyrektorów szkół do dokonywania oceny stanu monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 157-159, 160-162, 163)

1.2. Osobom uprawnionym zlecano przeprowadzanie kontroli rocznych i 5-letnich stanu technicznego budynków oświatowych.

(dowód: akta kontroli str. 157-159, 160-162, 163)

1.3. Gmina była organem prowadzącym dla 14 szkół. W latach 2006-2015 we wszystkich szkołach prowadzonych przez Gminę zainstalowano szkolny monitoring wizyjny. Instalacje systemów zrealizowane były zarówno ze środków Gminy jak i w ramach rządowego programu „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach”⁹.

W oparciu o środki finansowe uzyskane z programu w 2007r. zainstalowano monitoring w Gimnazjach nr 1, 2, 3, 5. Łączne wydatki w 2007r. na zainstalowanie systemów w tych gimnazjach wyniosły 122.266 zł, z tego z dotacji 42.400 zł, a z budżetu Gminy 79.866 zł.

W 2009r. w oparciu o ww. program zainstalowano systemy w Szkołach Podstawowych 11, 12, 13, 16, 5, 8. W 2009r. wydatki na ten cel w ww. szkołach wyniosły 46.645 zł, z tego z dotacji 37.315 zł, a z budżetu Gminy 9.330 zł.¹⁰ Budowa monitoringu w ramach programu została poprzedzona opiniami KMP i SM.

Ze środków budżetu Gminy w całości sfinansowano szkolne monitoringi wizyjne w Gimnazjum nr 4 (w 2006 r. – 14,7 tys. zł), w Szkole Podstawowej nr 2 (w 2009r. - 12,0 tys. zł) oraz w Szkole Podstawowej nr 10 (w 2012 r. – 4,4 tys. zł)

Łącznie na zainstalowanie monitoringu wizyjnego w 14 szkołach prowadzonych przez Gminę wydatkowano 200.006 zł, z tego w ramach rządowego programu 79.715 zł, a z środków budżetu Gminy 120.291 zł.

(dowód: akta kontroli str.11-12)

Analiza dokumentacji wybranych szkół, na podstawie której podejmowane były decyzje o budowie monitoringu, wykazała:

W Gimnazjum nr 4 system został zbudowany w 2006r. ze środków, które szkoła pozyskała z dochodów z tytułu najmu pomieszczeń szkolnych. Uzyskano również dodatkowe oszczędności po rozwiązaniu umów o pracę z dwoma dozorcami nocnymi. Z informacji uzyskanej od Dyrektora Gimnazjum nr 4 wynika, że ze względu na upływ czasu szkoła nie posiada wiedzy dotyczącej poprzedzenia

⁹ 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”.

¹⁰ Udział UM w programie obejmował szkoły, które prowadził jako Gmina Piotrków Trybunalski i jako Powiat Piotrkowski.

budowy monitoringu rozpoznaniem stanu bezpieczeństwa, czy też przeprowadzanymi w tym zakresie analizami.

(dowód: akta kontroli str.13, 154-156)

Dyrektorzy pozostałych 4 szkół, których dokumentacja poddana była badaniu, jako uzasadnienie zainstalowania monitoringu wskazali następujące zagrożenia:

- Gimnazjum nr 2 – występuje zaśmiecanie terenu szkoły, korytarzy szkolnych, brak dbałości o mienie szkoły wewnątrz i na zewnątrz szkoły, palenie papierosów w toaletach, naganne zachowania, możliwość kradzieży, przebywanie na terenie szkoły osób niepożądanych w godzinach popołudniowych i w dniach wolnych od zajęć,
- Gimnazjum nr 5 – występują przejawy agresji fizycznej, zmuszanie do upokarzających i ośmieszających zachowań, próby wymuszania siłą różnych przedmiotów, paleniem papierosów w toaletach szkolnych, eksperymentowaniem z alkoholem, niszczenie sanitariatów, odbezpieczanie hydrantów i gaśnic, kradzieże telefonów komórkowych, pieniędzy, odzieży, obuwia, przebywanie przed budynkiem osób będących pod wpływem alkoholu lub grup młodych ludzi, którzy nie są uczniami. Monitorowania wymaga boisko udostępniane młodzieży do późnych godzin popołudniowych. Monitoring zapewni uczniom bezpieczne wyjście ze szkoły, po zajęciach odbywających się do godziny 20.00.
- Szkoła Podstawowa nr 11 – potrzeba kontroli osób wchodzących z zewnątrz na teren szkoły, występują akty przemocy i agresji, wandalizmu niszczenia mienia szkolnego i prywatnego uczniów, drobne kradzieże, niszczenie mienia szkoły, niszczenie przez osoby z zewnątrz budynku szkoły i dewastacje boiska szkolnego, wycinanie drzew i wylamywanie konarów, kradzieże i demontaż elementów urządzeń sportowych i elementów ogrodzenia, spożywanie alkoholu przez osoby z zewnątrz na terenie boiska szkolnego, demoralizujące zachowania osób dorosłych negatywnie oddziałujące na uczniów szkoły, wprowadzanie przez okolicznych mieszkańców psów na teren boiska.
- Szkoła Podstawowa nr 13 – popołudniami i wieczorami na rozległym terenie wokół szkoły gromadzą się grupy młodocianych, którzy piją alkohol, używają wulgarного słownictwa, wybijają szyby, niszczą ogrodzenie. Z uwagi na system dwuzmianowy w jakim pracuje szkoła i świetlica, która jest czynna do 18.00 oraz nieodbieranie dzieci przez rodziców, sytuacja ta zagraża bezpieczeństwu uczniów.

Wymienione zagrożenia wskazane były przez Dyrektorów w uzasadnieniu wniosków o zakup i instalację zestawu do monitoringu wizyjnego. Wnioski zawierały również opinie rad rodziców, wskazujące na zasadność monitorowania szkoły.

(dowód: akta kontroli str.14-26)

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

2.1. Wskazując kryteria wyboru szkół (podstawowych i gimnazjów) do programu „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach” Prezydent podał m.in. „... Corocznie w miesiącu sierpniu przed rozpoczęciem roku szkolnego odbywały się narady z dyrektorami szkół. Istnieje stała współpraca z Komendantem KMP. W oparciu o uwagi Komendanta KMP podjęto decyzję wyboru szkół do budowy monitoringu.

Wspólnie z Policją doszliśmy do wniosku, że w pierwszej kolejności systemy muszą być zainstalowane w gimnazjach, a późniejszym terminie w pozostałych szkołach. Podjąłem decyzję o budowie w pierwszej kolejności w gimnazjach ze względu na trudny wiek uczniów i związane z tym różnego rodzaju problemy wychowawcze.”

(dowód: akta kontroli str. 157-159, 160-162, 163)

W latach 2010-2015 w 14 szkołach podstawowych i gimnazjach prowadzonych przez Gminę według danych Komendanta KMP, zgłoszono popełnienie 102 czynów zabronionych. Z tej liczby czynów w gimnazjach popełniono 64 (62,7%), pozostałe 38 (37,3%) w szkołach podstawowych. W kolejnych latach liczba popełnionych czynów zabronionych zmieniała się następująco: w 2010 r. – 3 czyny, w 2011 r. – 28, w 2012 r. 18, w 2013 – 21, w 2014 – 19 i w 2015 r. – 13. Dominujące w statystyce występowania były kradzieże mienia oraz udział w bójce lub pobiciu. Odnotowano również przestępstwa takie jak: uszczerbek na zdrowiu, przestępstwa przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu, narkotykowe oraz rozbójnicze.

(dowód: akta kontroli str. 27-28, 29-49, 50,)

Prezydent wyjaśnił, że nie tworzą indywidualnych programów poprawy bezpieczeństwa. Budowa monitoringu w pierwszej kolejności w gimnazjach podyktowana była chęcią uniknięcia tworzenia indywidualnych programów bezpieczeństwa, które Urząd traktuje jako ostateczność.

(dowód: akta kontroli str. 157-159, 160-162)

Dla szkół prowadzonych przez Gminę Piotrków Trybunalski nie były ustalone jednolite standardy bezpieczeństwa, określające formy współdziałania Policji, szkoły i rodziców dla wyeliminowania lub znacznego ograniczenia wszelkich zagrożeń, Prezydent wyjaśnił, w ramach nadzoru są utrzymywane stałe kontakty dyrektorów szkół z miastem – organem prowadzącym. Prezydent zadeklarował rozważenie potrzeby spisania takich procedur.

(dowód: akta kontroli str. 157-159, 160-162, 163)

Algorytmy postępowania rodziców i nauczycieli w przypadku ujawnienia ucznia ofiary przestępstw, albo ucznia sprawcy czynu zabronionego, stosowane były przez 7 spośród prowadzonych przez gminę szkół.

(dowód: akta kontroli str. 51)

Prezydent wyjaśnił, że algorytmy były przekazane do szkół kilka lat temu. Ze względu na niestosowanie ich przez niektóre placówki Prezydent zlecił Referatowi Edukacji ponowne przesłanie tych standardów i przypomnienie o konieczności ich stosowania.

(dowód: akta kontroli str. 157-159, 160-162)

2.2. W okresie objętym kontrolą istniała stała współpraca Gminy z instytucjami państwowymi i organizacjami pozarządowymi w zakresie podnoszenia bezpieczeństwa w szkole i środowisku lokalnym. Przed rozpoczęciem każdego roku szkolnego w latach 2007-2015 Referat Edukacji zorganizował narady z udziałem Referatu Zarządzania Kryzysowego i Obrony (RZKiO), KMP, Straży Pożarnej i SM. W naradach jednym z tematów było bezpieczeństwo w szkole i środowisku lokalnym np.:

- w naradzie z dnia 27 sierpnia 2015r. przedstawiciel Policji informował o zadaniach dotyczących przeciwdziałania i walki z narkotykami, przedstawił pakiety tematów lekcji, które mogą być realizowane podczas spotkań z uczniami. Przedstawiciel SM informował o nadzorowaniu przez strażników okolic szkół oraz o współpracy z dyrektorami szkół przy organizowaniu imprez szkolnych,
- w naradach przeprowadzonych w dniu 28 sierpnia 2014r. i w dniu 27 sierpnia 2013r. poinformowano, że przewidziano możliwość udziału uczniów dwóch klas z każdej szkoły gimnazjalnej w zajęciach edukacyjnych w formie warsztatów prowadzonych przez Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną, dotyczących radzenia sobie z negatywnymi emocjami, agresją oraz radzeniem sobie ze stresem. Poinformowano o realizacji programu edukacyjnego pn. „Bezpieczne Życie” realizowanego dla szkół podstawowych w ramach programu „Bezpieczne Miasto”, kontynuację programów pn. „Bezpieczny Dom”, „Odnaleźć Zgubka”, „Bezpiecznie z prądem”. Poinformowano o ofercie szkoleniowej programu pn. „Dziecko w sieci”. Przedstawiciel Policji poinformował o istniejącej stronie internetowej zawierającej informacje o numerach interwencyjnych telefonów np. całodobowym numerze antynarkotkowym.
- w naradach przeprowadzonych w latach 2007- 2012 uczestniczyli m. in. przedstawiciele Policji, którzy apelowali m. in. o informowanie jej o wszelkich wykroczeniach i przestępstwach w szkołach, zachęcali dyrektorów szkół do kontaktowania się (z Policją) w sprawie organizowania pogadanek w szkołach prowadzonych przez jej funkcjonariuszy. Przedstawiciele Straży Miejskiej m. in. informowali o sposobach kontaktu ze Strażą np. przed organizowanymi przez szkoły imprezami.

(dowód: akta kontroli str. 52)

Gmina uczestniczyła w okresie objętym kontrolą m. in. w programie Bezpieczne Miasto. W ramach ww. programu np. w latach 2007-2015 realizowała m. in. program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Zajęcia prowadzone były przez KMP. Przeprowadzono łącznie 63 zajęcia. Tematem ich była np. akcja pn. „Bezpieczne podwórko – dom - szkoła” oraz „Bezpieczny człowiek”, „Bezpieczna droga do szkoły”, akcja „Poznaj swego dzielnicowego”, „Policja dzieciom. Policjant twój przyjaciel”, „Bezpieczne wakacje”, „Przyjazny pies”(edukacja dzieci z zakresu przyjmowania bezpiecznych postaw w sytuacji ataku psa), „Bezpieczne ferie”, „Ogólnopolski turniej wiedzy o bezpieczeństwie ruch drogowego”, „Policyjna Akademia Bezpieczeństwa”, „Bezpieczna droga do szkoły”, „Akcja z zakresu profilaktyki antynarkotkowej i przeciwalkoholowej”(pogadanki, prelekcje), „Bezpieczna Kobieta” (nauka samoobrony), „Akcja Profilaktyczna nt. przeciwdziałania przemocy w rodzinie, prowadzona w szkołach gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych”, „Profilaktyka a Ty”, „Bezpieczny Internet”.

RZKiO UM¹¹ przeprowadził w tym okresie 36 przedsięwzięć takich jak np. konkurs pn. „Bezpieczne Miasto – Bezpieczny człowiek”- prowadzony z udziałem służb ratowniczych, „Ratujemy Życie” turniej sprawdzający wiedzę teoretyczną i praktyczną z zakresu pierwszej pomocy z udziałem ratownika medycznego,

¹¹ Referat Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

ewakuacja placówki oświatowej w sytuacji wystąpienia nagłego, nieprzewidzianego zagrożenia"- z udziałem KMP, Straży Miejskiej, KM PSP, szkolenie z zakresu pierwszej pomocy przedmedycznej z udziałem przedstawiciela Krajowego Związku Zawodowego Pracowników Ratownictwa Medycznego i ZHP, Akcja pn. „Edukacja dla Bezpieczeństwa” (spotkania, prelekcje, pogadanki dla uczniów z udziałem KMP, SM, KM PSP, praktyczne ćwiczenia), „Edukacja filmowa – potrafię żyć inaczej” (prelekcja przedstawiciela służb połączona z prezentacją w kinie „Helios” filmu dotyczącego problematyki zagrożeń, uzależnień i patologii), akcja pn. „Widzę reaguję” mająca na celu pozyskanie informacji o problemach małoletnich, niedostrzegalnych przez rodziców, policję, pedagogów szkolnych i dyrekcję szkół). Poradnia Psychologiczno – Pedagogiczna przeprowadziła 25 zajęć w okresie 2007-2015 takich jak np. „Ferie z Poradnią” i „Wakacje z Poradnią (akcja zachęcająca do aktywnego spędzania czasu wolnego), pogadanki nt. sposobów radzenia sobie z negatywnymi emocjami i agresją, zajęcia z zakresu profilaktyki uzależnień. SM w okresie objętym kontrolą przeprowadziła 11 akcji dotyczących np. zabezpieczania imprez szkolnych w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, znakowania sprzętu komputerowego będącego na wyposażeniu placówek oświatowych, kontrole terenów wokół szkół podstawowych i gimnazjalnych oraz ich systematyczne patrolowanie. Miejski Zakład Dróg i Komunikacji przeprowadził 12 razy kontrole nadzoru osób zatrudnionych w charakterze tzw. „Stopka” na przejściach dla pieszych, pod kątem zapewnienia bezpiecznego przeprowadzania dzieci przez ulice przy szkołach podstawowych i gimnazjach.

(dowód: akta kontroli str. 53-116, 117)

Organizowane szkolenia dla nauczycieli i rodziców z zakresu przeciwdziałania patologii.

UM organizował przy współpracy z Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną, KMP, SM, szkolenia dla rodziców i nauczycieli z zakresu przeciwdziałania patologii w szkole. Przeprowadzano w 2007r. spotkania funkcjonariuszy KMP z nauczycielami, pedagogami szkolnymi i rodzicami dotyczące patologii i uzależnień.

W 2007r. przeprowadzono dla rodziców szkolenie z zakresu rozpoznawania, czy dziecko bierze narkotyki pn. „Profilaktyka dotycząca uzależnień” (2009r.). Zrealizowano w 2007r. szkolenie pn. „Przyczyny, objawy i skutki uzależnień” w formie zajęć warsztatowych, prelekcji, pogadek dla rodziców uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych prowadzonych przez Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną. W 2007r. RZKiO wraz z KMP przeprowadził szkolenie pn. „Przemoc w rodzinie” dla dzielnicowych, pedagogów szkolnych, pracowników MOPR. W 2008r. i 2009r. KMP prowadziła dla nauczycieli i rodziców akcje z zakresu profilaktyki antynarkotykowej i przeciwalkoholowej w gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych. W latach 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 prowadzono dla rodziców zajęcia w formie warsztatów i pogadek doskonalące i wspierające umiejętności wychowawcze

(dowód: akta kontroli str. 54-116)

Prezydent wyjaśnił, że po 2009 roku szkoleń dla rodziców nie prowadzono. Zastąpiono je zajęciami o charakterze warsztatów wspierających umiejętności wychowawcze rodziców. Warsztaty były prowadzone w latach 2008-2015 i są prowadzone nadal. Istnieje stała wymiana doświadczeń między rodzicami i nauczycielami w zakresie wychowawczym. Zajęcia warsztatowe organizowane były dla rodziców i nauczycieli, dotyczyły one przeciwdziałania patologii. Prowadzili je pracownicy Poradni Psychologiczno- Pedagogicznej, KMP oraz SM.

(dowód: akta kontroli str. 157-159, 160-162)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹², organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność, a do jego zadań należy w szczególności: zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki (...).

NIK zwraca uwagę, że postanowienia regulaminu organizacyjnego Urzędu nie regulowały w sposób jednoznaczny zadań Referatu Edukacji dotyczących nadzoru nad realizacją powyższej sfery obowiązków Gminy. Przypisanie komórce Urzędu przedmiotowego obszaru działań, mając na uwadze jego istotny charakter, winno zdaniem NIK, zostać sformułowane w sposób jednoznaczny, analogicznie do innych, szczegółowo uregulowanych kwestii dotyczących nadzoru w zakresie edukacji szkolnej.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Gmina rzetelnie dokonała diagnozy stanu bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach na etapie planowania instalacji systemu. Rozpoznanie występujących zagrożeń i dostępnych narzędzi, stanowiło podstawę wytypowania szkół do instalacji w nich systemów monitoringu.

Gmina inicjowała, prowadziła i koordynowała współpracę z dyrektorami szkół, z instytucjami państwowymi i organizacjami pozarządowymi w zakresie podnoszenia bezpieczeństwa w szkole i środowisku lokalnym. Kierunki i plan działań określone były m.in. na organizowanych naradach z udziałem tych jednostek.

Opis stanu
faktycznego

3. Ewaluacja funkcjonowania systemów monitoringu wizyjnego w prowadzonych szkołach.

3.1. UM jest organem prowadzącym dla 14 szkół, w tym dla 9 szkół podstawowych i 5 gimnazjów. Systemy monitoringu wizyjnego zainstalowano we wszystkich szkołach, z tego w 2006r. w 1 placówce, w 2007r. w 5 placówkach¹³, w 2008r. 7 placówkach i 2012r. w 1.

(dowód: akta kontroli str.11-12, 118)

3.2. Gmina w latach 2007-2015 na budowę/modernizację zainstalowanych systemów monitoringu wizyjnego wydatkowała 284,0 tys. zł (185,3 tys. zł budowa, 98,7 tys. zł modernizacja), z tego w 2007r. 122,3 tys. zł, w 2008r. 6,0 tys. zł,

¹² Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.

¹³ SP nr 3 i G nr 3 znajdują w Zespole Szkolno-Gimnazjalnym nr 1 mieszczącym się w tym samym budynku, posiadającym wspólny system monitoringu.

w 2009r. 62,6 tys. zł, w 2010r. 2,5 tys. zł, w 2011r. 31,1 tys. zł, w 2012r. 29,6 tys. zł, w 2013r. 1,2 tys. zł, w 2014r. 6,5 tys. zł i w 2015r. 22,2 tys. zł.¹⁴

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 118)

3.3. W latach 2007-2015 na utrzymanie zainstalowanych systemów monitoringu wizyjnego wydatkowano łącznie 42.152 zł, z tego w 2007r. - 1.464 zł, w 2008r. - 1.464 zł, w 2009r. - 3.559 zł, w 2010r. - 5.164 zł, w 2011r. - 6.143 zł, w 2012r. - 9.641 zł, w 2013r. - 8.063 zł, w 2014r. - 2.918 zł, a w 2015r. - 3.736 zł.

W ramach szkolnych systemów monitoringu wizyjnego zainstalowane były w 2007r. 62 kamery, w 2008r. - 64 , w 2009r. 104, w 2010r. – 107, w 2011r. – 124, w 2012r. – 140, w 2013r. – 142, w 2014r. – 149, a w 2015r. - 154.

(dowód: akta kontroli str. 118)

Monitory do obserwacji zdarzeń z kamer zostały zainstalowane w różnych miejscach budynków szkolnych takich jak sekretariaty, dyżurki, portiernie, szatnie oraz gabinety dyrektorów. Według danych Referatu Edukacji UM w prowadzonych szkołach nie były wyznaczone osoby do ciągłej obsługi systemu monitoringu. Zapisy z monitoringu przechowywane były przez ok. 1 miesiąc i wykorzystywane były w razie potrzeby do analizy zdarzeń dokonywanej przez dyrektora, pedagoga szkolnego i wychowawców.

(dowód: akta kontroli str. 118)

Prezydent wskazując zmniejszający się systematycznie stan zatrudnienia w szkołach i konieczność poszukiwania oszczędności, podał, że bieżące obserwowanie obrazów z kamer szkolnego monitoringu, możliwe jest jedynie poprzez zwiększenie zakresu obowiązku pracowników szkoły. Prezydent podał również, że rozważy możliwość włączenia szkolnych monitoringu wizyjnych do funkcjonującego systemu monitoringu miejskiego.

(dowód: akta kontroli str. 157-159, 160-162)

3.4. UM nie posiadał dokumentów, dotyczący prowadzenia kontroli stanu monitoringu wizyjnego zainstalowanego w szkołach, dokumentów dotyczących wnioskowania przez szkoły o rozbudowę systemów monitoringu wizyjnego, a także dokumentów wskazujących na posiadanie przez Urząd rzetelnej wiedzy o potrzebach szkół w zakresie funkcjonowania systemów monitoringu wizyjnego. Szkoły dokonywały rozbudowy i modernizacji monitoringu wizyjnego w oparciu o środki: gminne, PZU, Rady Rodziców oraz Nauczycielskiej Agencji Ubezpieczeniowej.

(dowód: akta kontroli str. 157-159, 160-162, 163)

3.5. Według rejestru pn. „Rejestr skarg i wniosków podlegających rozpatrzeniu przez Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego”, w latach 2007-2015 do UM nie wpłynęły skargi dotyczące jednostek oświatowych.

(dowód: akta kontroli str. 128)

3.6. Z analizy informacji¹⁵ dotyczącej liczby czynów zabronionych popełnionych (przestępstw) w szkołach (podstawowych i gimnazjach) miasta Piotrkowa

¹⁴ W 2006r. z środków budżetowych Gminy wydatkowano na zainstalowanie monitoringu w Gimnazjum nr 4 kwotę 14.691 zł nie ujętą w zestawieniu nr 3.

Trybunalskiego w latach 2007-2015, przekazanej przez Komendanta KMP wynika, że w latach 2007-2015 w 14 szkołach podstawowych i gimnazjach, zgłoszono Policji łącznie popełnienie 102 czynów zabronionych. Ze 102 czynów w gimnazjach popełniono 64, pozostałe 38 w szkołach podstawowych. Z liczby 64 czynów popełnionych w latach 2010-2015, w gimnazjach (po zainstalowaniu monitoringu) w 2011r. ujawniono najwięcej, bo 18 czynów. Ich liczba w 2015r. zmniejszyła się do 8 czynów. W szkołach podstawowych również najwięcej, bo 10 czynów ujawniono w 2011r. W następnych latach liczba ich się zmniejszyła do 5 w 2015r. Na tak dużą liczbę ujawnionych czynów zabronionych, jak i zmniejszenie ich liczby w następnych latach, mógł mieć wpływ zainstalowany w latach 2007- 2012 monitoring.

(dowód: akta kontroli str. 50)

W latach 2010-2015 wystąpiło 275 negatywnych zdarzeń, którym monitoring pozwolił zapobiec lub pomógł ustalić sprawców i ich przebieg¹⁶. W kolejnych latach liczba kradzieży, dewastacji mienia, zastraszania, przejawów agresji fizycznej wśród uczniów, wejść na teren szkoły osób niepowołanych z zewnątrz, zagrożeń związanych z używkami, zmieniała się następująco: w 2010r. – 33 zdarzenia, w 2011r. – 61 , w 2012r. – 45, w 2013r. – 32, w 2014r. – 34, a w 2015r. – 70, co oznacza ponad dwukrotny wzrost w stosunku do lat poprzednich.

(dowód: akta kontroli str. 129-130)

Prezydent zadeklarował podjęcie na najbliższej naradzie z dyrektorami szkół i placówek oraz z przedstawicielami: KMP, SM Państwowej Straży Pożarnej, SANEPIDU, RZKiO UM, Inspektora bhp UM, problematyki wzrostu w 2015 r. liczby zdarzeń niepożądanych w prowadzonych szkołach podstawowych i gimnazjach. Prezydent zapowiedział zobowiązanie dyrektorów szkół do skutecznych działań zmierzających do rozwiązania tej sytuacji.

(dowód: akta kontroli str. 157-159, 160-162)

Z przedstawionych kontroli NIK opinii dyrektorów szkół, wynika pozytywna ocena zainstalowanych systemów monitoringu wizyjnego. Zdaniem dyrektorów szkół m. in.: monitoring powoduje zwiększenie nadzoru nad zachowaniem uczniów oraz osób wchodzących do placówki, działa odstraszać na wandalach, umożliwia kontrolę zachowań uczniów, pozwala na szybką reakcję i wykrycie osób odpowiedzialnych za niepożądane sytuacje, powoduje zaprzestanie włamań, zaprzestanie dewastacji elewacji budynku i wybijania szyb, zapobiega agresywnym zachowaniom uczniów wobec kolegów, świadomość bycia obserwowanym wymusza bardziej kulturalne i przemyślane zachowania, zarejestrowane sytuacje są dowodem sytuacji, gdy świadkowie nie chcą wskazać na sprawcę zdarzenia, z zainstalowanych kamer korzysta również Policja, podgląd kamer umożliwia wychowawcom, a szczególnie pedagogowi szkolnemu rozwiązywanie sytuacji wychowawczych, pomógł wielokrotnie odtworzyć przebieg wydarzeń i ustalić sprawcę kradzieży w szatni, stał się narzędziem wspomagającym nauczycieli dyżurujących na korytarzach szkolnych i przed budynkiem, pozwala odtworzyć sytuacje co do dnia i godziny i pokazać rodzicom ucznia, ogranicza spóźniania się uczniów i personelu, zapobiega wyjściom

¹⁵ na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82).

¹⁶ Według danych dyrektorów szkół przekazanych do Referatu Edukacji

uczniów bez zezwolenia rodziców i personelu, stanowi skuteczne narzędzie pozwalające zwalczać wszelkie problemy wychowawcze, uniemożliwia spożywania używek na terenie szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 131)

Przydatność systemów monitoringu zainstalowanego w szkołach potwierdził Komendant KMP. Stwierdził, że UM przed podjęciem decyzji o budowie systemów monitoringu wizyjnego zwrócił się z zapytaniem o ocenę, w których placówkach oświatowych w pierwszej kolejności zainstalować system. Zainstalowanie monitoringu korzystnie wpłynęło na znaczne zmniejszenie przestępczości w latach 2007-2015. Wykorzystywane zapisy monitoringu przez KMP nie zawsze spełniają wymagane oczekiwania z uwagi na zbyt mało czytelny zapis. Zdaniem Komendanta KMP wskazane byłoby zainstalowanie sprzętu lepszej jakości oraz zwiększenie ilości kamer w placówkach, w których przestępczość jest zwiększona.

(dowód: akta kontroli str. 135-137)

Pozytywną opinię o wpływie szkolnych systemów monitoringu na poprawę bezpieczeństwa uczniów, wydał również Komendant SM. Informował, że monitoring w szkołach zapewnia wyższy poziom bezpieczeństwa osób i mienia, przy czym ważne jest zarówno oddziaływanie prewencyjne kamer, jak i restrykcja w przypadku ujawnienia czynu zabronionego.

(dowód: akta kontroli str. 132-134)

3.7. Łódzki Kurator Oświaty (ŁKO) w latach 2007-2015 nadzór nad szkołami podstawowymi i gimnazjami prowadzonymi przez Gminę Piotrków Trybunalski w zakresie zapewnienie uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki i pracy, sprawował w następujący sposób:

- przeprowadził 10 kontroli doraźnych, oraz 1 kontrolę planową dotyczącą prawidłowości prowadzonych przez szkołę działań wychowawczych i zapobiegawczych wśród dzieci i młodzieży zagrożonej uzależnieniem oraz ankietę „Szkoła Twojego dziecka” dotyczącą monitorowania przygotowania szkoły do pracy z dziećmi 6 letnimi w klasie I-2014,
- dokonał oceny pracy 12 dyrektorów szkół podstawowych i gimnazjów
- przeprowadził wizytacje w 2 szkołach Podstawowych,
- ewaluacje problemowe: Efekty – Respektowane są normy społeczne: od 1 września 2014r. – Kształtowane są postawy i respektowane normy społeczne. Procesy- Kształtuje się postawy i Prowadzone są działania służące wyrównywaniu szans uczniów. (Szkoła Podstawowa nr 13, nr 16, nr 5, nr 3, Gimnazja nr 2, nr 4, nr 1, nr 3, Gimnazjum Katolickie),
- w 2007r. we wszystkich szkołach Delegatura ŁKO w Piotrkowie Trybunalskim przeprowadziła kontrole i ocenę stanu bezpieczeństwa oraz dokonała przeglądu i oceny szkół i placówek, oświatowych pod kątem bezpieczeństwa dzieci i młodzieży oraz sprawowania nad nimi prawidłowej opieki.

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 w szkołach jest wykorzystywany niezgodnie z prawami dziecka i ucznia. Tematyka ta nie była też przedmiotem kontroli planowanych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Poziom bezpieczeństwa w nadzorowanych szkołach – mierzony liczbą występowania negatywnych zachowań uczniów – w 2015 r. uległ pogorszeniu. Liczba tych zdarzeń (innych niż przestępstwa) wzrosła ponad dwukrotnie w stosunku do liczby zdarzeń rejestrowanych w latach 2013-2014.

Ustalone
nieprawidłowości

W ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością placówek oświatowych Miasto nie kontrolowało funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego w szkołach podstawowych i gimnazjach. Miasto nie posiadało pełnej wiedzy czy i w jakim stopniu system monitoringu wizyjnego, wpływa na zmniejszenie liczby zdarzeń, którym miał przeciwdziałać. Prezydent wyjaśnił, że stan monitoringu wizyjnego nie był kontrolowany w związku z brakiem zgłaszanych uwag przez dyrektorów szkół. Prowadzenie bezpośredniej kontroli – zdaniem NIK – pozwoliłoby rozpoznać oraz podjąć właściwe działania w kierunku usunięcia ograniczeń w prawidłowym funkcjonowaniu monitoringu, m.in. słaba jakość nagrań spowodowana parametrami technicznymi kamer, czy niezapewnienie realizacji funkcji interwencyjnej monitoringu poprzez brak jego obsługi w czasie gdy ryzyko wystąpienia niepożądanych zdarzeń było największe, tj. podczas przerw lekcyjnych.

Ocena cząstkowa

Organ prowadzący szkoły w okresie objętym kontrolą nie kontrolował prawidłowości działania szkolnych monitoringów wizyjnych. Brak było dokumentacji świadczącej o prowadzeniu analiz skuteczności stosowanych w szkołach systemów bezpieczeństwa, w tym wpływu monitorowania szkół na poziom bezpieczeństwa uczniów i pracowników. Według danych miejskich służb zajmujących się bezpieczeństwem publicznym, podejmowane w placówkach oświatowych działania wpłynęły na zmniejszenie liczby rejestrowanych przestępstw z udziałem uczniów. Natomiast w 2015 r. wystąpił istotny wzrost negatywnych zachowań (innych niż przestępstwa) na terenie szkół. Liczba zarejestrowanych takich zdarzeń wzrosła ponad dwukrotnie. Dane te potwierdzają potrzebę prowadzenia bezpośredniego nadzoru stanu bezpieczeństwa w szkołach, oraz skuteczności i wydajności poszczególnych elementów systemu bezpieczeństwa. Prowadzenie takiej kontroli i analiza uzyskiwanych informacji umożliwiłaby optymalizację zastosowanych rozwiązań, w tym związanych z funkcjonowaniem systemów monitoringu wizyjnego.

Wnioski pokontrolne

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli¹⁷, wnosi o: dokonanie analizy skuteczności funkcjonowania szkolnych monitoringów wizyjnych, w celu poprawy bezpieczeństwa uczniów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

¹⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

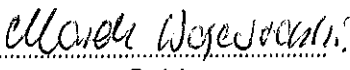
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

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.

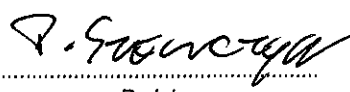
Łódź, dnia 18 lipca 2016 roku.

Kontroler
Marek Wojewódzki
Główny specjalista kp.


.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
Podpis