



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.004.05.2020

Pan
Radosław Agaciak
Wójt Gminy Brójce
Urząd Gminy w Brójcach
Brójce 39, 95-006 Brójce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/070 – Zabezpieczenie szkół przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Brójcach ¹ , Brójce 39, 95-006 Brójce
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Agaciak, Wójt Gminy Brójce
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania podejmowane dla zapewnienia bezpieczeństwa w szkołach. 2. Współpraca z innymi instytucjami zajmującymi się sprawami bezpieczeństwa.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2020 (do czasu zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	1. Anna Wrona, główny specjalista k.p., upoważnienia do kontroli nr LLO/20/2020 z 28.02.2020 r. i LLO/74/2020 z 4.06.2020 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Organ prowadzący realizował działania dla zapewnienia bezpiecznych warunków nauki w szkołach w sytuacji wystąpienia zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych w sposób nierzetelny. Urząd nie współpracował także z podmiotami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Działania Urzędu na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach nie wykraczały poza realizację ustawowych obowiązków. Urząd nie dokonał identyfikacji zagrożeń związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym prowadzonych szkół, nie korzystał też w tym zakresie z analiz i opracowań specjalistów. Urząd nie brał udziału w opracowaniu przez szkoły procedur na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych, ani nie weryfikował ich wdrożenia. Organ prowadzący nie podjął także współpracy w zakresie bezpieczeństwa w szkołach z instytucjami właściwymi w tych sprawach (np. Policją, Państwową Strażą Pożarną). Organ prowadzący nie prowadził też działań informacyjno – edukacyjnych w zakresie fizycznych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, finansował natomiast zadania związane z szeroko pojętym bezpieczeństwem i profilaktyką uzależnień. Dokonywał także weryfikacji protokołów z kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły.

Brak inicjatywy ze strony Urzędu w zakresie wsparcia szkół w kwestiach związanych z fizycznymi zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Wójt tłumaczył niskim prawdopodobieństwem wystąpienia tych zdarzeń oraz koniecznością przeznaczenia środków na inne zadania. W opinii NIK, niepokojące statystyki Policji dotyczące przestępczości wśród nieletnich, a także doniesienia medialne o aktach przemocy i terroru w placówkach oświatowych powinny – pomimo wielości zadań realizowanych przez Gminę i ograniczonych środków finansowych – stanowić dla organu prowadzącego sygnał o konieczności podniesienia świadomości wśród dzieci i kompetencji wśród kadry placówek oświatowych w dziedzinie zarządzania sytuacjami kryzysowymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja działań dla zapewnienia bezpieczeństwa w szkołach

Opis stanu faktycznego

1. Organ prowadzący nie dokonał w kontrolowanym okresie identyfikacji zagrożeń związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym prowadzonych szkół, nie korzystał też w tym zakresie z analiz i opracowań specjalistów. Wójt wyjaśnił, że na bieżąco analizuje oraz dokonuje identyfikacji zagrożeń związanych z funkcjonowaniem szkół gminnych poprzez bardzo częste kontakty i rozmowy z rodzicami dzieci do nich uczęszczających, a także dyrektorami i kadrami pedagogicznymi tych jednostek: *Działania mające wzmacniać bezpieczeństwo dzieci i młodzieży nie są poparte dokumentacją, jednakże zazwyczaj skutkują powstaniem, uzupełnieniem lub zmianą procedury w prowadzonej szkole. Nie korzystano z analiz i opracowań specjalistów, gdyż problemy związane z występującymi przejściowymi*

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

zagrożeniami, rozwiązywane były z powodzeniem we własnym zakresie, przy pomocy kadry pedagogicznej szkół gminnych.

Organ prowadzący nie dawał też szkołom wskazówek czy wytycznych w zakresie tworzenia procedur, co Wójt wyjaśnił brakiem sygnałów od rodziców i środowiska szkolnego o występujących problemach w temacie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

Urząd nie prowadził działań edukacyjno-informacyjnych w zakresie fizycznych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych. Organ prowadzący finansował natomiast działania edukacyjno-informacyjne związane z ogólnie pojętym bezpieczeństwem uczniów oraz profilaktyką uzależnień w szkołach⁵. Wójt wyjaśnił, że działania Urzędu skupiały się na przeciwdziałaniu zjawiskom, których prawdopodobieństwo wystąpienia na terenie szkół jest większe (np. alkohol, narkotyki, zagrożenie pożarowe).

(akta kontroli str. 87-94, 123--142)

2. Szkoły gminne nie przystąpiły do programu „Bezpieczna+”, Urząd nie realizował także zadań w ramach „Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Ślasiaka na lata 2018-2020”.

(akta kontroli str. 42)

3. W okresie objętym kontrolą Gmina prowadziła dwie szkoły podstawowe: Szkołę Podstawową im. Orła Białego w Kurowicach z filią w Woli Rakowej oraz Szkołę Podstawową im. Mikołaja Kopernika w Bukowcu. Obie szkoły samodzielnie wdrożyły procedury postępowania na wypadek fizycznych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych. Oprócz procedur, szkoły opracowały także regulaminy, mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa w szkole i poza nią, m.in. regulaminy poszczególnych pracowni, świetlicy, wycieczek szkolnych, zwalniania uczniów ze szkoły.

Organ prowadzący uczestniczył w procesie przygotowania jednego z nich – regulaminu monitoringu wizyjnego dokonując stosownych uzgodnień i ustalając wytyczne dla placówek oświatowych w tym temacie⁶. Organ prowadzący nie weryfikował wdrożenia przez szkoły procedur i regulaminów. Wójt wyjaśnił, że w Gminie preferowany jest bezpośredni kontakt z placówkami oświatowymi w zakresie bieżącego zarządzania, a na cyklicznych spotkaniach władz Gminy z dyrektorami szkół omawiane są bieżące problemy placówek oświatowych, w tym dotyczące kreowania gminnej polityki oświatowej: *Spotkania te mają charakter roboczy i nie są protokolowane. Dyrektorzy szkół uczestniczą również w posiedzeniach komisji Rady Gminy, na których podejmowana jest problematyka oświatowa, w tym sprawy bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.*

(akta kontroli str. 43-76, 123-125)

4. W okresie objętym kontrolą w prowadzonych przez Gminę szkołach nie było przypadków fizycznych zagrożeń zewnętrznych mających wpływ na bezpieczeństwo w szkole. Wystąpiły natomiast przypadki zagrożeń wewnętrznych: w roku szkolnym 2018/2019 miały miejsce cztery bójk i dwa przypadki posiadania przez ucznia

⁵ M.in. warsztaty profilaktyczne w zakresie uzależnień dla rodziców uczniów, program z zakresu profilaktyki agresji pt. „Idea porozumienia bez przemocy, czyli jak dbać o potrzeby swoje i innych”.

⁶ Zarządzenie nr 13/20 Wójta Gminy Brójce w sprawie uzgodnienia wprowadzenia szczegółowego nadzoru nad pomieszczeniami szkoły i terenem wokół szkoły w postaci monitoringu oraz uzgodnienia środków technicznych i organizacyjnych w celu ochrony przechowywanych nagrań obrazu oraz danych osobowych uczniów, pracowników i innych osób, które w wyniku nagrań z monitoringu można zidentyfikować – poprzedzony wnioskami Dyrektorów szkół o dokonanie uzgodnień.

ostrego narzędzia, a w roku szkolnym 2019/2020 doszło do jednej bójki i stwierdzono jeden przypadek posiadania przez ucznia ostrego narzędzia.

Organ prowadzący nie wzmocnił nadzoru nad szkołą na skutek tych zdarzeń, jednak, jak wyjaśnił Wójt, każdy z wymienionych przypadków został szczegółowo omówiony z dyrektorem oraz szkolnym pedagogiem: *Przypadki te, w mojej ocenie, nie nosiły znamion wydarzenia niebezpiecznego, związanego z szeroko rozumianymi zagrożeniami wewnętrznymi lub zewnętrznymi. Były to drobne wydarzenia z udziałem pojedynczych uczniów. Niemniej jednak wspólnie z dyrekcją szkoły podjęte zostały działania w kierunku zmniejszenia ryzyka wystąpienia kolejnych tego typu przypadków. Między innymi powiadomiona została jednostka Policji, która zorganizowała w szkole prelekcję na temat bezpieczeństwa. Rozmowy z uczniami prowadził także współpracujący ze szkołą (zatrudniony przez Gminę) psycholog.*

(akta kontroli str. 77, 140-143)

Informacje na temat zagrożeń, które wystąpiły w szkołach organ prowadzący pozyskał ze szkół na potrzeby niniejszej kontroli – w Urzędzie nie było dokumentacji ww. zdarzeń.

Wójt wyjaśnił, że to do dyrektorów szkół należą obowiązki przygotowywania dokumentacji związanej z bezpieczeństwem jednostek organizacyjnych, jakimi są szkoły – wszelkiego rodzaju instrukcji, regulaminów, zasad. W Urzędzie nie tworzy się odrębnej dokumentacji, ponieważ organ prowadzący systematycznie uczestniczy w spotkaniach, naradach z dyrektorami szkół, podczas których otrzymuje informacje o działaniach podejmowanych w celu wywiązywania się z nakładanych prawem obowiązków.

(akta kontroli str. 140-142)

5. Organ prowadzący weryfikował protokoły z kontroli zapewnienia bezpiecznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły⁷. Stwierdzone w protokołach kontroli uchybienia i usterki (m.in. brak apteczek i regulaminów w pracowniach, brak oznakowania pomieszczeń, do których nieuprawnionym wstęp jest wzbroniony) zostały usunięte w wyznaczonych terminach. Nie stwierdzono nieprawidłowości i zagrożeń dla bezpieczeństwa uczniów i pracowników szkoły powodujących konieczność wykonania dodatkowych przedsięwzięć wykraczających poza bieżącą działalność szkoły. Organ prowadzący każdorazowo potwierdzał gotowość do prowadzenia w placówce zajęć dydaktycznych w danym roku szkolnym.

(akta kontroli str. 95-122)

6. Organ prowadzący nie organizował dla prowadzonych szkół szkoleń w zakresie identyfikacji zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych. W okresie objętym kontrolą trzy osoby (jedna ze szkoły w Kurowicach i dwie ze szkoły w Bukowcu) wzięły udział w jednodniowej konferencji pn. „Edukacja i Bezpieczeństwo” organizowanej w ramach Forum Idei ku Bezpieczeństwu i Dialogu Społecznego przez Komendę Wojewódzką Policji w Łodzi oraz Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Przedmiotem konferencji były m.in. analiza potrzeb profilaktycznych młodzieży szkolnej, współpraca z Policją w zakresie przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich – z doświadczeń pedagoga szkolnego, psychologia tłumu w sytuacjach kryzysowych – rekomendacje.

(akta kontroli str. 80-86)

⁷ Przeprowadzanych raz w roku 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 placówkach.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Organ prowadzący nie podjął działań wspierających szkoły w zakresie zapobiegania zagrożeniom wewnętrznym i zewnętrznym – nie dokonał identyfikacji zagrożeń związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym prowadzonych szkół, nie brał udziału w opracowaniu przez szkoły procedur na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych, a także nie weryfikował ich wdrożenia.

Wójt wyjaśnił, że nie podejmowano formalnych działań w postaci nakazów, zaleceń, wytycznych dla placówek z uwagi na brak sygnałów od rodziców i środowiska szkolnego o występujących problemach w temacie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego: *Temat bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w placówkach oświatowych był podejmowany wielokrotnie na spotkaniach władz gminy z dyrektorami szkół w formie informacyjnej. Uznaliśmy, że gminne placówki oświatowe mają zupełnie inny charakter niż placówki w aglomeracjach miejskich, co sprawia, że prawdopodobieństwo wystąpienia zjawisk, które są przedmiotem kontroli jest niewielkie. W naszych warunkach wejście osoby postronnej do placówki, z uwagi na bezpośrednią znajomość przez pracowników szkoły własnego środowiska jest praktycznie niemożliwe, co powoduje, że i ryzyko wystąpienia zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu dzieci i młodzieży jest znikome.*

(akta kontroli str. 123-125)

2. Organ prowadzący nie organizował dla prowadzonych szkół szkoleń w zakresie identyfikacji zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych i nie korzystał ze szkoleń prowadzących w tym zakresie przez podmioty zewnętrzne właściwe w sprawach bezpieczeństwa.

Wójt wyjaśnił: *z uwagi na brak przypadków związanych z zagrożeniami w naszych jednostkach oświatowych nie funkcjonowało przeświadczenie, iż tego typu szkolenia lub konferencje są niezbędne. Ostatni okres zdominowany został przez wprowadzoną w roku 2016 reformę oświaty, która pochłaniała wiele czasu oraz środków finansowych na szkolenia i konferencje. W budżecie szkół i gminy corocznie zabezpieczane są określone kwoty na szkolenia, jednakże nie są one na tyle duże aby uczestniczyć we wszystkich niezbędnych szkoleniach. Zmian w przepisach jest bardzo dużo i każdy kierownik jednostki musi decydować o wyborze najpotrzebniejszych tematów oraz o ilości osób, które mogą w nich uczestniczyć (...).*

(akta kontroli str. 144-145)

OCENA CZĄSTKOWA

Organ prowadzący szkoły nie realizował działań dla zapewnienia bezpieczeństwa w szkołach w sytuacji wystąpienia zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych w sposób rzetelny. Nie dokonał analizy potencjalnych zagrożeń, nie brał udziału w opracowywaniu procedur na wypadek ich wystąpienia, nie weryfikował wdrożenia procedur. Nie korzystał także z rządowych programów dotyczących bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, nie realizował szkoleń czy warsztatów w tym zakresie i nie korzystał ze szkoleń organizowanych przez podmioty zewnętrzne. Działania Urzędu ograniczyły się do realizacji ustawowych obowiązków, takich jak weryfikowanie protokołów z kontroli zapewnienia bezpiecznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły. Jednocześnie Urząd znał zagrożenia, które wystąpiły w prowadzonych szkołach i był z Dyrekcją prowadzonych szkół w stałym kontakcie, konsultując na bieżąco pojawiające się problemy.

2. Współpraca z innymi instytucjami zajmującymi się sprawami bezpieczeństwa

Opis stanu faktycznego

Organ prowadzący nie ustalił zasad współpracy prowadzonych szkół z jednostkami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa. Współpraca Gminy z Komendą Powiatową Policji Powiatu Łódzkiego Wschodniego oraz Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej Powiatu Łódzkiego Wschodniego w zakresie szeroko pojętego bezpieczeństwa realizowana była poprzez odbywające się roczne narady tych jednostek z włodarzami poszczególnych gmin. W Urzędzie nie było protokołów ani notatek dokumentujących te spotkania. Dodatkowe spotkania i narady tematyczne odbywały się w zależności od pojawiania się niepokojących wydarzeń lub sytuacji zagrażających mieszkańcom. Wójt wyjaśnił: *Nie jesteśmy w posiadaniu protokołów z tych spotkań gdyż ich organizatorami są jednostki Policji i Straży. Nie jest nam także wiadome, ażeby Policja lub inne służby posiadały procedury dotyczące współpracy z samorządami w zakresie zwalczania terroryzmu.*

Gmina nie realizowała innych działań w temacie bezpieczeństwa we współpracy z innymi instytucjami i nie organizowała kampanii informacyjno-edukacyjnych w zakresie rozpoznawania i zapobiegania zagrożeniom.

(akta kontroli str.140-143)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Urzędzie nie określono zasad współpracy prowadzonych szkół z podmiotami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa.

Wójt wyjaśnił: *Jednolite zasady współpracy pomiędzy prowadzonymi przez organ szkołami z jednostkami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa nie zostały opracowane z uwagi na to, iż każda ze szkół współpracuje w oparciu o wewnętrzne potrzeby, które są najbardziej adekwatne w stosunku do typu jednostki oraz obszaru, na którym funkcjonują.(...) Z uwagi na bardzo dobrze układającą się, efektywną i elastyczną współpracę z jednostkami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa, nie odczuwamy potrzeby posiadania dokumentu ściśle określającego jej zasady.*

2. Organ prowadzący nie nawiązał aktywnej współpracy z podmiotami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i nie prowadził kampanii informacyjno – edukacyjnych w zakresie zapobiegania zagrożeniom.

Wójt wyjaśnił: *wynika to z faktu, iż na terenie Gminy Brójce na przestrzeni wielu lat (według mojej wiedzy) nie odnotowano niebezpiecznych przypadków, będących np. aktem terroryzmu, stąd nie brano pod uwagę realizacji działań czy podjęcia współpracy w tym temacie. Z drugiej jednak strony nie docierają do Urzędu propozycje szkoleń, konferencji czy ćwiczeń w zakresie zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych dotyczących jednostek organizacyjnych gminy. Nie posiadamy także wiedzy (świadomości) o tym, że takie zagrożenia występują na naszym terenie i niezbędnym staje się odbycie szkoleń także i w tym zakresie.*

(akta kontroli str.144-145)

OCENA CZĄSTKOWA

Organ prowadzący nie współpracował w zakresie bezpieczeństwa w szkołach z instytucjami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa oraz nie realizował ani nie brał udziału w kampaniach informacyjno-edukacyjnych dotyczących rozpoznawania zagrożeń i zapobiegania im. Szkoły współpracowały ze Strażą Pożarną, Policją we własnym zakresie, w miarę potrzeb.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań wspierających szkoły w zakresie zapobiegania zagrożeniom wewnętrznym i zewnętrznym, w tym w szczególności dokonanie identyfikacji zagrożeń związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym oraz dokonanie weryfikacji procedur postępowania w sytuacjach kryzysowych obowiązujących w prowadzonych szkołach.
2. Przeprowadzenie szkoleń, warsztatów bądź/i kampanii edukacyjno – informacyjnych dla kadry prowadzonych szkół w zakresie identyfikacji zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz zachowania się w sytuacjach kryzysowych, bądź skorzystanie ze szkoleń/warsztatów prowadzących w tym zakresie przez podmioty zewnętrzne właściwe w sprawach bezpieczeństwa.
3. Nawiązanie aktywnej współpracy z podmiotami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i określenie jej zasad.

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 Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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, 30 lipca 2020 r.

Kontroler
Anna Wrona

Główny specjalista k.p.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk


podpis