



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.005.01.2016
P/16/076

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/076 – Wykorzystanie monitoringu wizyjnego w szkołach i jego wpływ na bezpieczeństwo uczniów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2007-2015.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.
Kontroler	Edward Szempruch, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/7/2016 z dnia 11 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Chełm (dalej: „Urząd” lub „UM”), 22-100 Chełm, ul. Lubelska 65.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezydentem Miasta Chełm jest od 26 listopada 2006 r. Agata Fisz, która w dniu 30 listopada 2014 r. została wybrana na kolejną kadencję. (dowód: akta kontroli str. 2-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Urząd Miasta, zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty² zapewnił warunki działania szkół, dla których Miasto Chełm było organem prowadzącym, w tym bezpieczne warunki nauki, wychowania i opieki.

W kontrolowanym okresie system monitoringu wizyjnego został zainstalowany we wszystkich szkołach podstawowych i gimnazjach prowadzonych przez Miasto Chełm. Budowę i rozbudowę systemów poprzedzono rzetelnym rozpoznaniem potrzeb w tym zakresie, dokonany z udziałem dyrektorów szkół i Komendy Miejskiej Policji w Chełmie (dalej: „KMP” lub „Policja”). UM podejmował jednocześnie szereg innych działań ukierunkowanych na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa w szkołach, polegających w szczególności na realizacji kolejnych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli. Inicjował również współpracę szkół z organizacjami pozarządowymi i instytucjami państwowymi odpowiedzialnymi za utrzymanie ładu i bezpieczeństwa publicznego.

W ramach sprawowanego nadzoru Urząd nie kontrolował szkolnych systemów bezpieczeństwa, w tym funkcjonowania systemów monitoringu. Nadzór Urzędu pomijał też kwestie zgodności funkcjonowania systemów monitoringu z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³. Urząd podjął jednak działania, w trakcie kontroli NIK, w wyniku których wszystkie szkoły podstawowe i gimnazja, w których funkcjonował system monitoringu wizyjnego,

¹ 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.

² Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.

³ Dz. U. z 2016 r., poz. 922.

dokonały zgłoszenia zbiorów danych osobowych z monitoringu wizyjnego do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (dalej: „GIODO”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2007-2015 zadania wynikające z pełnienia przez Miasto Chełm funkcji organu prowadzącego publiczne szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze były realizowane przez Wydział Oświaty UM. Obejmowały one m.in. sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów szkół podstawowych i gimnazjów.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały przyjmowane przez Radę Miasta, kolejne Programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego: na lata 2007-2010, 2011-2014 i 2015-2018 (dalej: „Programy bezpieczeństwa”)4. Diagnozowano w nich stan bezpieczeństwa w Mieście, określano cele, główne kierunki działań oraz przedsięwzięcia w zakresie poprawy bezpieczeństwa w miejscach publicznych. W Programach na lata: 2007-2010 oraz 2011-2014, wśród przedsięwzięć w zakresie bezpieczeństwa w miejscach publicznych wyodrębniono m.in. działania, jakie należy podjąć w celu zwiększenia bezpieczeństwa w szkołach i placówkach oświatowych oraz ograniczenia liczby przestępstw. Wśród tych działań było, m.in.: upowszechnianie w szkołach programów profilaktycznych ukierunkowanych na wyeliminowanie agresji; rozszerzenie współpracy z organizacjami pozarządowymi i instytucjami kościelnymi na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w szkołach i ich okolicach; zbudowanie skutecznych mechanizmów współpracy pomiędzy dyrektorami, nauczycielami, rodzicami, uczniami, Policją i Strażą Miejską w zakresie bezpieczeństwa; zwiększenie skuteczności ochrony szkół przez patrole szkolne, posterunki w rejonach i placówkach najbardziej zagrożonych; powiązanie odpowiedzialności policjantów i strażników miejskich za poszczególne rejony szkolne; systematyczne kontrolowanie pod względem bezpieczeństwa szkół i ich okolic. W Programach bezpieczeństwa nie odnoszono się natomiast do funkcjonujących w szkołach systemów monitoringu wizyjnego. W Programie na lata 2015-2018 w ogóle nie wyodrębniono części dotyczącej bezpieczeństwa w szkołach i placówkach oświatowych.

Dyrektor Wydziału Oświaty UM wyjaśnił, że „w aktualnie obowiązującym Programie nie wyeksponowano hasła „Bezpieczeństwo w szkole”, ponieważ wszystkie ujęte w nim działania łączą się ściśle, m.in. z tym zagadnieniem. Są to, bowiem działania

⁴ Program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na lata 2007-2010 został przyjęty Uchwałą Nr X/87/07 Rady Miasta Chełm z dnia 28 czerwca 2007 r.; na lata 2011-2014 Uchwałą Nr VI/58/11 z dnia 25 marca 2011 r.; na lata 2015-2018 Uchwałą Nr VI/39/15 z dnia 25 marca 2015 r.

edukacyjne, informacyjne i interwencyjne, które poprawiają stan bezpieczeństwa w Mieście, w tym w szkołach i placówkach oświatowych”.

Prezydent Miasta sporządzał roczne sprawozdania z realizacji zadań ujętych w Programie bezpieczeństwa, które przedkładał Radzie Miasta. Sprawozdania te były opracowywane, m.in. w oparciu o informacje o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, oraz o stanie przestępczości, otrzymywane od Komendanta Miejskiego Policji oraz od Prokuratora Rejonowego w Chełmie. W sprawozdaniach za lata: 2007, 2008, 2009, 2010 i 2011 r. nie odnosił się do funkcjonujących systemów monitoringu wizyjnego, natomiast w sprawozdaniach za lata: 2012, 2013, 2014 i 2015 w rozdziale VI pt. „Wydział Oświaty” zawarto stwierdzenie, że „w ramach poprawy bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w szkołach i placówkach oświatowo-wychowawczych na terenie Miasta Chełma funkcjonuje monitoring wizyjny, który spełnia ważne zadanie w zakresie profilaktyki bezpieczeństwa, a kamery pozwalają natychmiast podjąć działania wychowawcze i dyscyplinujące”. Do sprawozdania za 2015 r. dodano załącznik nr 2 (w poprzednich latach nie było takiego załącznika), w którym zawarto, m.in. informacje o sposobie realizacji Programu bezpieczeństwa przez poszczególne szkoły, w tym podstawowe i gimnazja. Spośród 11 placówek, w których mieściły się szkoły podstawowe i gimnazja, w czterech przypadkach w załączniku do sprawozdania, nie podano żadnych informacji o funkcjonujących w tych szkołach systemach monitoringu wizyjnego, natomiast w pięciu przypadkach podano tylko informację, że w szkołach tych funkcjonuje system monitoringu. Tylko w dwóch przypadkach dyrektorzy szkół podstawowych Nr 4 i 5, podali obszar działania, określili cele podejmowanych działań (np. poprawa bezpieczeństwa uczniów w szkole, zapobieganie kradzieżom i aktom wandalizmu, zapobieganie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich), oraz wskazali, że jednym ze sposobów realizacji ww. celów będzie wykorzystywanie zapisów szkolnego systemu monitoringu wizyjnego.

W przekazywanych Prezydentowi informacjach o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Miasta, Komendant Miejski Policji nie odnosił się do funkcjonujących w szkołach systemów monitoringu wizyjnego. Nie podawał także, informacji o liczbie i rodzaju przestępstw dokonywanych na terenie szkół prowadzonych przez Miasto. W przekazywanych informacjach za lata: 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 i 2015 Komendant Miejski Policji w części pt. „Bezpieczeństwo w szkole” zawierał, każdego roku stwierdzenie o tej samej treści, tj. że „Policjanci Prewencji Kryminalnej i dzielnicowi Komendy Miejskiej Policji w Chełmie stale współpracują z dyrektorami i pedagogami szkół na terenie Miasta Chełma. W przypadku wystąpienia zdarzenia na terenie danej szkoły będąc w jej okolicy podejmują natychmiastowe interwencje. Prowadzą również cykliczne spotkania z dziećmi, młodzieżą tych placówek propagując zagadnienia bezpieczeństwa w szkole i poza nią”. Urząd Miasta przyjmował te informacje nie zgłaszając do nich swoich uwag, ani nie występował do KMP z propozycjami, sugestiami itd., dotyczącymi zakresu przedmiotowej informacji.

Dyrektor Wydziału Zarządzania Kryzysowego UM wyjaśnił, że „przyjmowano informacje przedkładane przez dyrektorów szkół i Policję w wersji takiej, jaką

otrzymano. Nie zwracano się do KMP o przeredagowanie bądź korektę przedkładanych informacji. Nie domagano się również od Policji podawania danych dotyczących wykorzystywania przez funkcjonariuszy KMP szkolnych systemów monitoringu w ustalaniu sprawców i okoliczności zdarzeń”. Wyjaśnił, że UM nie posiada informacji: czy Policja w badanym okresie korzystała i w ilu przypadkach z nagrań z monitoringów szkolnych, czy nagrania te przyczyniły się do ustalenia sprawców i przebiegu zdarzeń, oraz ile i jakiego rodzaju przestępstwa miały miejsce w latach 2007-2015 na terenie prowadzonych szkół. Poinformował, że UM na etapie przygotowywania następnego rocznego sprawozdania z realizacji Programu bezpieczeństwa, będzie wymagał od Policji, zawierania w przedkładanych sprawozdaniach, m.in. informacji dotyczących, np. wykorzystywania przez KMP szkolnych systemów monitoringu wizyjnego przy wyjaśnianiu sprawców i okoliczności zdarzeń, które miały miejsce na terenie szkół oraz na terenach do nich przyległych.

Dyrektorzy prowadzonych przez Miasto szkół, 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 placówkach⁵, przeprowadzali kontrole zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów szkolnych. Protokoły z tych kontroli były przekazywane do Urzędu. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Oświaty UM, ich analiza była dokonywana m.in. pod kątem planowanych remontów i inwestycji oświatowych. W protokołach dyrektorzy szkół nie odnosili się do funkcjonujących w szkołach systemów monitoringu wizyjnego. Odnosili się natomiast do stanu technicznego budynków szkolnych (w tym do stanu: elewacji zewnętrznej, rynien, dachów, okien, klas lekcyjnych, sal gimnastycznych, świetlic, bibliotek, stołówek, sanitariatów, pomieszczeń kuchennych, korytarzy, holi itd.), oraz do stanu technicznego ogrodzeń, nawierzchni boisk i placów zabaw oraz urządzeń znajdujących się na wyposażeniu szkół.

(dowód: akta kontroli str. 28, 39-40, 151-153, 163-165 i 173-249)

1.2. W badanym okresie Urząd Miasta przeprowadził w szkołach podstawowych i gimnazjach jedną kontrolę bezpieczeństwa. Została ona zrealizowana w dniach od 2 lipca do 14 sierpnia 2009 r. „w związku, ze składanymi ustnie oraz pisemnie przez dyrektorów szkół do Wydziału Oświaty UM wnioskami o budowę bądź rozbudowę systemu monitoringu wizyjnego, jak również w odpowiedzi na składane informacje o dewastacji mienia na zewnątrz i wewnątrz obiektów oświatowych; liczne przypadki agresywnego zachowania się uczniów na terenie i w pomieszczeniach szkolnych oraz spożywania alkoholu poza godzinami lekcyjnymi na terenach przyległych do budynków szkolnych”. Wg protokołu kontroli UM „potwierdziły się informacje przekazywane na naradach przez dyrektorów szkół w odniesieniu do dewastacji mienia oraz niewłaściwych zachowań mających miejsce na terenie szkół”. Po zakończeniu kontroli „zobowiązano dyrektorów wszystkich szkół i placówek oświatowych do poprawy stanu bezpieczeństwa, natomiast Wydział Oświaty UM do poczynienia starań w celu zabezpieczenia

⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.

środków

finansowych

na rozszerzenie instalacji monitoringu wizyjnego tak, aby do końca 2009 r. instalacje takie zostały wykonane”. Do protokołu z tej kontroli załączono wykaz placówek oświatowych wraz z podaniem liczby kamer zewnętrznych i wewnętrznych, jakie planowano zainstalować w szkołach.

(dowód: akta kontroli str. 45, 57-59)

1.3. Budowa systemów monitoringu w szkołach podstawowych i gimnazjach prowadzonych przez Miasto została rozpoczęta w 2007 r. i zrealizowana w ramach 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”. Dyrektor Wydziału Oświaty UM wyjaśnił, że przystąpienie do ww. Programu wynikało ze wzrostu liczby zdarzeń patologicznych, nasilenia agresji i przemocy wśród społeczności uczniowskiej oraz faktu, że coraz częściej miejscem tych negatywnych zachowań stały się obiekty i tereny szkolne. Wyjaśnił, że przed przystąpieniem do Programu dyrektorzy szkół zgodnie z rozporządzeniem 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 placówkach⁶ zgromadzili niezbędną dokumentację, a UM uzyskał od Komendanta Miejskiego Policji w Chełmie opinię na temat ogólnych warunków bezpieczeństwa w danej szkole i w jej najbliższym otoczeniu, oraz informację o liczbie zarejestrowanych w statystykach policyjnych (w ostatnich trzech latach) zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu, jakie miały miejsce na terenie danej szkoły lub w jej bezpośrednim sąsiedztwie. Dyrektorzy szkół złożyli do Urzędu Miasta (który realizował ww. Rządowy program) wnioski wraz z opinią Policji o danej szkole, opisem najczęściej występujących zagrożeń dla bezpieczeństwa uczniów i pracowników, projektem szkolnej sieci monitoringu oraz kalkulacją kosztów obejmujących, m.in. zakup i instalację urządzeń niezbędnych do założenia szkolnej sieci monitoringu wizyjnego.

Rozbudowa tych systemów w 2009 r. i w latach następnych była natomiast realizowana przez poszczególne szkoły i została poprzedzona zebraniem w okresie od 24 do 28 kwietnia 2009 r. od dyrektorów szkół pisemnych wniosków o rozbudowę systemów. We wnioskach tych dyrektorzy szkół podawali m.in.: zwięzły opis najczęściej występujących zagrożeń dla bezpieczeństwa uczniów, wychowanków i pracowników szkoły, planowanych działań związanych z wprowadzeniem monitoringu oraz kalkulację kosztów. Do wniosków załączyli: opinię i informację Komendanta Miejskiego Policji o liczbie przestępstw, które miały miejsce na terenie danej szkoły w okresie poprzedzającym, tj. w latach 2008-2009 (do 31 marca); kosztorys oraz schemat sytuacyjny rozmieszczenia nowych kamer. Wnioski zostały zweryfikowane przez pracowników Urzędu Miasta na miejscu, w trakcie kontroli bezpieczeństwa, przeprowadzonej, m.in. w szkołach podstawowych i w gimnazjach w okresie od 2 lipca do 14 sierpnia 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 40-41, 55-61, 144-150)

⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 163, poz. 1155 ze zm..

1.4. Według Dyrektora Wydziału Oświaty UM „określone przez Urząd kierunki poprawy bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach miały podstawy i uzasadnienie w przeprowadzanych analizach, otrzymywanych m.in. z Policji i Prokuratury informacji o stanie bezpieczeństwa na terenie Miasta oraz w protokołach z kontroli stanu bezpieczeństwa. W ww. analizach wskazywano problemy dotyczące przemocy, zachowań agresywnych i narkotyków w szkole. Efektem tych analiz było obligowanie dyrektorów szkół i placówek do wdrażania wewnętrznych procedur i standardów bezpieczeństwa z uwzględnieniem sytuacji trudnych”.

Urząd Miasta nie tworzył indywidualnych programów poprawy bezpieczeństwa dla danej szkoły, których zadaniem byłoby, m.in. eliminowanie występujących w danej placówce oświatowej zagrożeń. Dyrektor Wydziału Oświaty UM wyjaśnił, że Urząd nie opracowywał takich programów, ponieważ w Mieście funkcjonował i funkcjonuje „Program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego”, w którym wiele miejsca poświęcono bezpieczeństwu w szkołach i placówkach oświatowych. Wyjaśnił, że na terenie szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Miasto w badanym okresie nie odnotowano sytuacji, które wymuszałyby przygotowanie takich indywidualnych programów naprawczych.

Dyrektor Wydziału Oświaty UM wyjaśnił, że Urząd podjął działania w kierunku stworzenia jednolitych standardów bezpieczeństwa dla wszystkich prowadzonych szkół, poprzez wprowadzenie jednakowych form współdziałania Policji, szkoły, rodziców zmierzających do wyeliminowania lub znacznego ograniczenia wszelkich zagrożeń. Opracowano miejski Program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. W dniu 14 kwietnia 2014 r. wystąpiono do dyrektorów szkół z prośbą o przekazanie informacji na temat funkcjonujących standardów bezpieczeństwa, programów działania, regulaminów, instrukcji dot. bezpieczeństwa ustalonych (obowiązujących) w poszczególnych szkołach. Zebrane informacje zostały przedstawione podczas V Międzynarodowej Konferencji Naukowej – Współczesne Strategie i Wyzwania Edukacyjne pt. „W trosce o bezpieczeństwo dzieci i młodzieży”, organizowanej przez Państwową Wyższą Szkołę Zawodową w Chełmie, a następnie opublikowane w formie monografii, którą przekazano wszystkim dyrektorom prowadzonych szkół. Wyjaśnił, że celem konferencji, publikacji i działań ze strony Urzędu Miasta było m.in. przygotowanie dyrektorów do tworzenia wewnętrznych standardów bezpieczeństwa w danej szkole.

W prowadzonych szkołach nie wprowadzano algorytmów postępowania rodziców i nauczycieli w przypadku ujawnienia ucznia – ofiary przestępstwa lub ucznia – sprawcy czynu zabronionego. Dyrektor Wydziału Oświaty UM wyjaśnił, że powyższe zagadnienia zawarte były w wewnętrznych standardach bezpieczeństwa ustalanych przez dyrektorów poszczególnych szkół i placówek oświatowych.

(dowód: akta kontroli str. 40-41)

1.5. Urząd Miasta inicjował współpracę szkół i placówek oświatowych z instytucjami państwowymi i organizacjami pozarządowymi w celu poprawy stanu bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach. Dyrektor Wydziału Oświaty UM wyjaśnił, że formę, zakres i mechanizmy tej współpracy określano w poszczególnych programach profilaktycznych skierowanych do społeczności lokalnej. Jednym z rekomendowanych programów był np. program pt. „Szkoła dla rodziców i wychowawców”, którego głównym celem było wspieranie rodziców i wychowawców w radzeniu sobie w codziennych kontaktach z dziećmi i młodzieżą. Do realizacji tego programu w 2013 r. przeszkolono 13 pedagogów i psychologów. W ramach innego programu pt. „Profilaktyka selektywna na rzecz dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem, używających substancje szkodliwe lub podejmujących działania ryzykowne oraz ich rodzin”, przeprowadzono m.in. zajęcia psychoedukacyjne dla rodziców, w których uczestniczyło 336 osób. Przekazywano szkołom środki finansowe na organizowanie szkoleń w zakresie podnoszenia kompetencji nauczycieli poprzez nabywanie uprawnień do prowadzenia zajęć profilaktycznych m.in. w ramach programów pt. „Domowy detektyw” czy „Fantastyczne możliwości”. Dyrektor Wydziału Oświaty wskazał, że płaszczyzną współdziałania wszystkich służb, inspekcji, straży i instytucji, w tym szkół jest miejski Program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, którego głównymi kierunkami jest realizacja programów na rzecz bezpieczeństwa o charakterze edukacyjnym i prewencyjnym, przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomanii, przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, przedsięwzięcia w zakresie bezpieczeństwa w miejscach publicznych. Poinformował, że mechanizmy współpracy pomiędzy nauczycielami, rodzicami, uczniami i Policją oraz Strażą Miejską w zakresie bezpieczeństwa opracowano w „standardach, regulaminach i procedurach wewnątrzszkolnych”.

(dowód: akta kontroli str. 42-45)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W kontrolowanym okresie system monitoringu wizyjnego został zainstalowany we wszystkich szkołach podstawowych i gimnazjach prowadzonych przez Miasto Chełm. Budowę i rozbudowę systemów monitoringu w tych szkołach poprzedzono rzetelnym rozpoznaniem poziomu bezpieczeństwa oraz potrzeb w zakresie jego poprawy, w tym dotychczas stosowanych środków i ich skuteczności. Miasto podejmowało również szereg innych działań ukierunkowanych na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa w szkołach opartych na edukacji i realizacji kolejnych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli. Inicjowano również współpracę szkół z instytucjami państwowymi i organizacjami pozarządowymi w tym zakresie.

Ewaluacja funkcjonowania systemów monitoringu wizyjnego w prowadzonych szkołach

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach szkolnych 2007/2008-2015/2016 Miasto Chełm było organem prowadzącym dla 10 szkół podstawowych oraz siedmiu gimnazjów (od roku

szkolnego 2015/2016 dla sześciu gimnazjów). Pięć szkół podstawowych i dwa gimnazja funkcjonowały, jako samodzielne placówki oświatowe; cztery szkoły podstawowe i cztery gimnazja tworzyły zespoły szkół, natomiast jedna szkoła podstawowa wchodziła w latach 2007/2008-2014/2015 w skład zespołu szkół wraz z gimnazjum i przedszkolem, a w bieżącym roku szkolnym tworzyła zespół szkół tylko z przedszkolem. Wszystkie ww. placówki oświatowe (12), były w okresie objętym kontrolą wyposażone w system monitoringu wizyjnego.

Liczba zainstalowanych kamer w tych 12 placówkach oświatowych latach 2007-2015 systematycznie wzrastała i wynosiła ogółem: 46 w 2007 i 2008 roku, 137 w 2009 r., 153 w 2010 r., 164 w 2011 r., 171 w 2012 r., 178 w 2013 r. i 188 na koniec 2014 i 2015 roku. Liczba uczniów w tych placówkach zmalała zaś z 6.802 w 2007 r. do 4.818 (o 29,2%) na koniec 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 8-26 i 141-142)

2.2. W latach 2007-2015 wydatki na budowę, modernizację i funkcjonowanie systemów monitoringu wizyjnego w szkołach podstawowych i gimnazjach prowadzonych przez Miasto wynosiły ogółem 439 tys. zł, z tego: 303,1 tys. zł stanowiły środki własne Miasta, 93,6 tys. zł środki pozyskane przez Miasto z budżetu państwa⁷, 17,4 tys. zł środki pozyskane przez Miasto z budżetu Unii Europejskiej na realizację projektu pt. „Modernizacja budynku Zespołu Szkół Ogólnokształcących Nr 6 w Chelmie”, 16,6 tys. zł środki własne szkół (tj. darowizny i odszkodowania uzyskane od firm ubezpieczeniowych) i 8,3 tys. zł środki pochodzące od rad rodziców.

Na budowę lub modernizację systemów monitoringu wizyjnego w szkołach podstawowych i gimnazjach prowadzonych przez Miasto w badanym okresie wydatkowano ogółem 393,3 tys. zł, z tego: 206,5 tys. zł w 2007 r., 113,4 tys. zł w 2009 r., 19,7 tys. zł w 2010 r., 20,2 tys. zł w 2011 r., 8 tys. zł w 2012 r., 9,6 tys. zł w 2013 r., 13,3 tys. zł w 2014 r. i 2,6 tys. zł w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 15-26 i 141-142)

2.3. Na bieżące funkcjonowanie systemów monitoringu wizyjnego w szkołach podstawowych i gimnazjach wydatkowano ogółem 45,7 tys. zł, z tego: 1,9 tys. zł w 2007 r., 3,1 tys. zł w 2008 r., 5 tys. zł w 2009 r., 5,2 tys. zł w 2010 r., 5,7 tys. zł w 2011 r., 5,5 tys. zł w 2012 r., 5,7 tys. zł w 2013 r., 7,7 tys. zł w 2014 r. i 5,9 tys. zł w 2015 r. Składały się na to koszty zakupu przez Szkoły energii elektrycznej zużywanej przez system monitoringu, oraz koszty bieżących napraw tego systemu. Nie ponoszono natomiast kosztów związanych z bieżącą obserwacją obrazu z kamer monitoringu (szkoły nie zatrudniały pracowników do wykonywania tylko takiej czynności).

(dowód: akta kontroli str. 15-26 i 141-142)

2.4. Urząd Miasta, oprócz kontroli bezpieczeństwa, którą przeprowadził w dniach od 2 lipca do 14 sierpnia 2009 r., w szkołach, które złożyły wnioski o zainstalowanie

⁷ Dotacja pozyskana przez Miasto z budżetu państwa w ramach 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”.

bądź rozbudowę systemu monitoringu, nie przeprowadzał innych kontroli bezpieczeństwa, w tym dotyczących prawidłowości funkcjonowania szkolnych systemów monitoringu wizyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 45)

2.5. W latach 2007-2015 do Urzędu Miasta nie wpłynęły skargi dotyczące poziomu bezpieczeństwa w prowadzonych przez Miasto szkołach podstawowych i gimnazjach, w tym funkcjonowania szkolnych systemów monitoringu wizyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 46 i 140)

2.6. W okresie objętym kontrolą, w poszczególnych latach liczba przestępstw na terenie szkół podstawowych i gimnazjów ulegała zmniejszeniu. Według informacji Komendanta Miejskiego Policji w Chełmie, w latach 2007-2015 na terenie tych szkół miało miejsce ogółem 149 przestępstw, z tego: 28 w 2007 r., 24 w 2008 r., 39 w 2009 r., 17 w 2010 r., 11 w 2011 r., siedem w 2012 r., 14 w 2013 r., pięć w 2014 r. i cztery w 2015 r. Rodzaje tych przestępstw były następujące: kradzież cudzej rzeczy - 45 (30,2%), przestępstwa rozbójnicze - 20 (13,4%), uszczerbek na zdrowiu - 12 (8%), przestępstwa narkotykowe - cztery (2,7%), przestępstwa przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu - trzy (2%), włamania - jedno (0,7%), inne niż wyżej wymienione - 64 (43%).

(dowód: akta kontroli str. 28-35)

2.7. Lubelski Kurator Oświaty (Kurator) w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego przeprowadził w latach 2007-2015 w szkołach podstawowych i gimnazjach prowadzonych przez Miasto Chełm ogółem 70 kontroli, z tego 58 kontroli planowych i 12 doraźnych. Spośród nich tylko jedna kontrola, przeprowadzona w dniu 23 kwietnia 2014 r. w Szkole Podstawowej Nr 5 dotyczyła zagadnień związanych z zapewnieniem uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, natomiast dwie kontrole, przeprowadzone w dniach 4 i 7 maja 2015 r. w Szkole Podstawowej Nr 10 i w Gimnazjum Nr 8, w sposób pośredni dotyczyły spraw związanych z zapewnieniem uczniom bezpiecznych warunków nauki (przedmiotem tych kontroli było sprawdzenie prawidłowości prowadzenia przez ww. szkoły działań wychowawczych i zapobiegawczych wśród dzieci i młodzieży zagrożonej uzależnieniem). Ponadto, Kurator w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego przeprowadzał, m.in. w ww. szkołach podstawowych i gimnazjach ewaluację problemową, które obejmowały, m.in. zagadnienia związane z kształtowaniem postaw i respektowaniem norm społecznych przez uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 64-139)

2.8. Dyrektorzy 10⁸ placówek oświatowych (w skład, których wchodziło dziewięć szkół podstawowych i pięć gimnazjów) dokonali zgłoszenia zbiorów danych osobowych ze szkolnego systemu monitoringu wizyjnego do rejestracji GIODO, dopiero w trakcie trwania kontroli NIK.

⁸ Zespół Szkół Ogólnokształcących Nr 8, Zespół Szkół Ogólnokształcących Nr 6, Szkoła Podstawowa Nr 4 i Nr 11, Zespół Szkół Ogólnokształcących Nr 1 i Nr 3, oraz Gimnazjum Nr 2, Szkoła Podstawowa Nr 2, Zespół Szkół Ogólnokształcących Nr 7, Szkoła Podstawowa Nr 5.

Wcześniej (w 2014 r.) takiego zgłoszenia dokonał jedynie Dyrektor jednej placówki⁹. Dyrektor Szkoły Podstawowej Nr 10 poinformował, że nie dokonał dotychczas przedmiotowego zgłoszenia, ponieważ system monitoringu w tej szkole w dniu 20 kwietnia 2016 r. uległ awarii, oraz ze względu na fakt, że Szkoła Podstawowa Nr 10 jest postawiona w stan likwidacji (jest wygaszana).

(dowód: akta kontroli str. 169-171)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewystarczającym nadzorze Miasta nad prowadzonymi szkołami w zakresie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych w odniesieniu do zbiorów danych w postaci nagrań z systemów monitoringu wizyjnego. Żadna ze szkół nie zgłosiła do rejestracji przez GIODO zbioru zapisów z monitoringu przed rozpoczęciem przetwarzania danych osobowych w tym zbiorze (art. 40 w związku z art. 46 ustawy o ochronie danych osobowych).

O obowiązku wynikającym z przepisów art. 40 ustawy o ochronie danych osobowych, poinformował dyrektorów wszystkich prowadzonych szkół i placówek oświatowych, w których funkcjonował szkolny system monitoringu wizyjnego Dyrektor Wydziału Oświaty UM pismem Nr O.4424.57.2016 z dnia 21 kwietnia 2016 r., w którym zobowiązał ich do dokonania takiego zgłoszenia w terminie do 30 kwietnia 2016 r. Do pisma załączył również wzór zgłoszenia do rejestracji GIODO.

(dowód: akta kontroli str. 169-171)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z art. 34a ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, Gmina sprawuje nadzór nad działalnością szkół 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 Miasto nie kontrolowało stanu bezpieczeństwa, systemów bezpieczeństwa oraz ich skuteczności, w tym funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego w szkołach podstawowych i gimnazjach. Prowadzenie bezpośredniej kontroli w tym obszarze służyłoby identyfikowaniu problemów w funkcjonowaniu systemów monitoringu w szkołach, a także podejmowaniu działań zmierzających do optymalnego ich wykorzystania.

Ocena częściowa

Miasto, zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty właściwie zapewniło warunki działania szkół, dla których było organem prowadzącym, w tym bezpieczne warunki nauki, wychowania i opieki, co potwierdziły m.in. wyniki kontroli NIK w szkołach prowadzonych przez Miasto. Instalacji i modernizacji systemów monitoringu wizyjnego polegającej w szczególności na zwiększeniu liczby kamer towarzyszył w badanym okresie spadek liczby przestępstw dokonywanych na terenie ww. szkół (z 28 dokonanych w 2007 r. do czterech w 2015 r.). Poprawa bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach była najprawdopodobniej efektem podejmowanych szerokich działań, zarówno przez dyrektorów szkół, jak i organ

⁹ Zespołu Wychowania i Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej Nr 1, w skład, którego wchodziło Gimnazjum specjalne Nr 5.

prowadzący. Dyrektorzy placówek oświatowych, wskazywali, że na poprawę bezpieczeństwa w szkołach, wpływ miały m.in. budowane i modernizowane szkolne systemy monitoringu wizyjnego.

Jednak, w ramach sprawowanego nadzoru, Miasto nie kontrolowano wydajności i skuteczności szkolnych systemów bezpieczeństwa, w tym systemów monitoringu. Nadzór Miasta pomijał też kwestie zgodności funkcjonowania systemów monitoringu z przepisami ustawy o ochronie danych osobowych. Urząd Miasta podjął jednak w trakcie kontroli NIK działania, które spowodowały, że wszystkie szkoły podstawowe i gimnazja, w których funkcjonował system monitoringu wizyjnego dokonały zgłoszenia zbiorów danych osobowych gromadzonych w tym systemie do rejestracji GIODO.

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 Kontroli¹⁰, wnosi o zwiększenie nadzoru nad bezpieczeństwem w prowadzonych szkołach, w tym w zakresie zgodności funkcjonowania systemów bezpieczeństwa z obowiązującymi przepisami prawa.

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 Lublinie.

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.

Lublin, dnia 20 lipca 2016 r.

Kontroler
Edward Szempruch
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

Podpis

.....
Podpis