



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.005.04.2016
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	Paweł Szymanek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/17/2016 z dnia 25 kwietnia 2016 r.
	(dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Puławy, ul. Lubelska 5, 24-100 Puławy
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Grobel, Prezydent Miasta Puławy
	(dowód: akta kontroli str. 55-56)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Instalacja systemów monitoringu wizyjnego w szkołach, w okresie objętym kontrolą, poprzedzona była analizą potrzeb, jak również doświadczeń szkół wyposażonych w monitoring przed 2007 r. Niezależnie od tego Miasto podejmowało szereg innych działań ukierunkowanych na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa w szkołach, polegających m.in. na systematycznym monitorowaniu zagrożeń zjawiskami patologii społecznej wśród uczniów puławskich szkół oraz rezultatów prowadzonych działań profilaktycznych. Prowadzono także współpracę z organizacjami pozarządowymi, ukierunkowaną na zwiększanie bezpieczeństwa w szkole i środowisku lokalnym. W Urzędzie brakowało jednak udokumentowanej i usystematyzowanej wiedzy o stanie bezpieczeństwa w poszczególnych szkołach, która powinna – zdaniem NIK – służyć nadzorowi sprawowanemu przez organ prowadzący, odpowiedzialny za zapewnienie w szkołach bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki. Jako niewystarczający NIK ocenia nadzór nad wywiązywaniem się przez dyrektorów prowadzonych szkół z podstawowych obowiązków informacyjnych wobec organu, wynikających z przepisów regulujących sprawy bezpieczeństwa i higieny w szkołach. NIK zwraca jednak uwagę na zapewnienie przez Miasto bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki, co potwierdziły m.in. wyniki kontroli NIK w dwóch szkołach prowadzonych przez gminę, a także oceny dokonane w ramach ewaluacji zewnętrznych w części szkół. Stan ten był osiągnięty, pomimo, że w ramach nadzoru nad prowadzonymi szkołami nie przeprowadzano kontroli w zakresie bezpieczeństwa, w tym funkcjonowania szkolnych systemów monitoringu wizyjnego. Do czasu kontroli NIK nadzór pomijał również kwestie ochrony danych osobowych związanych z działaniem tych systemów.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Działania na rzecz rozpoznania stanu bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach

1.1. Zadania związane z prowadzeniem i utrzymywaniem szkół podstawowych, gimnazjów i liceów ogólnokształcących pozostawały we właściwości Wydziału Edukacji i Sportu. Obejmowały one m.in. tworzenie warunków właściwego funkcjonowania placówek w zakresie pełnej realizacji programów nauczania i wychowania oraz opieki; koordynację i pomoc w realizacji programów i projektów zewnętrznych; realizowanie programów rządowych kierowanych do placówek oświatowych oraz inspirowanie i pomoc przy wdrażaniu innowacji w funkcjonowaniu placówek oświatowych i metod ich zarządzania.

(dowód: akta kontroli, str. 57-58)

Miasto corocznie otrzymywało od Komendy Powiatowej Policji w Puławach (dalej: „KPP w Puławach”) informację o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Miasta Puławy. Każdorazowo zawierała ona m.in. dane na temat skali przestępstw i ich wykrywalności na terenie powiatu puławskiego oraz bezpieczeństwa na drogach. Corocznie sporządzane również były sprawozdania z działalności Straży Miejskiej w Puławach, które zawierały m.in. informacje o rodzajach wykroczeń, liczbie czynności wyjaśniających, formach współpracy z KPP w Puławach w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom miasta oraz o działaniach profilaktyczno-informacyjnych prowadzonych w placówkach oświatowych. Zawierały też informacje o systematycznej kontroli terenów przyszkolnych, w tym ich zabezpieczaniu na każdorazową prośbę dyrekcji szkół podczas różnego rodzaju imprez organizowanych przez placówki.

Informacje od Straży Miejskiej i KPP w Puławach nie zawierały danych o stanie bezpieczeństwa w szkołach prowadzonych przez Miasto Puławy.

(dowód: akta kontroli, str. 59-63)

Miasto corocznie otrzymywało od dyrektorów prowadzonych szkół kopie protokołów z ustaleń kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów szkolnych, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, o których mowa w § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach² (dalej „rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny”). Analiza dokumentów otrzymanych od pięciu szkół³ w latach 2007-2015 wykazała, że:

- Urząd nie dysponował kopiami protokołów z kontroli przeprowadzonych w: Szkole Podstawowej Nr 10 w latach 2007 i 2008 r., w Szkole Podstawowej

² Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69, ze zm.

³ Szkoła Podstawowa Nr 10, Szkoła Podstawowa Nr 2, Szkoła Podstawowa Nr 11, Szkoła Podstawowa Nr 1 i Szkoła Podstawowa Nr 6.

Nr 11 w latach 2007, 2008, 2011 i 2012 r. oraz w Szkole Podstawowej Nr 6 w latach 2011 i 2012 r.;

- otrzymywane protokoły przedstawiały zróżnicowany zakres ustaleń, tj. nie dostarczały jednolitych informacji o zapewnieniu w poszczególnych szkołach bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów. Np. w 2015 r. ustalenia dotyczące wyznaczenia dyżurów w czasie przerw i umożliwienia przebywania uczniów na świeżym powietrzu zawarła w protokole jedna z pięciu ww. szkół, o prowadzeniu kontroli osób wchodzących do budynku – jedna szkoła, o zabezpieczeniu wyjść z terenu szkoły przed wtargnięciem uczniów na jezdnię – jedna szkoła, o prowadzeniu rejestru wypadków – dwie szkoły, o aktualności przeszkolenia pracowników w zakresie BHP i p.poż. – dwie szkoły, o sprawności środków ochrony przeciwpożarowej – trzy szkoły, o rozmieszczeniu w pracowniach i sali gimnastycznej regulaminów BHP – dwie szkoły, o przeszkoleniu nauczycieli z zakresu udzielania pierwszej pomocy – trzy szkoły, o zabezpieczeniu środków niezbędnych do udzielenia pierwszej pomocy – cztery szkoły. Ponadto dyrektor jednej ze szkół przedstawiał jedynie karty przeglądu technicznego obiektu budowlanego, w których dokonano wyłącznie oceny stanu technicznego poszczególnych jego elementów⁴;
- w żadnym z protokołów nie poruszono kwestii związanych z funkcjonującym w szkole systemem monitoringu wizyjnego;
- wnioski formułowane w protokołach wyrażały potrzebę remontu elementów obiektu budowlanego lub wymiany zużytego lub zniszczonego wyposażenia.

W latach 2007-2015 protokoły z ww. kontroli nie były przekazywane przez Dyrektora Publicznego Gimnazjum Nr 1 w Puławach.

(dowód: akta kontroli, str. 64-69)

Wiceprezydent Miasta Puławy wyjaśniła, że nie podejmowano działań zmierzających do ujednolicenia zakresu danych zamieszczanych w protokołach, gdyż rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny nie precyzuje zakresu kontroli, nie określa wzoru protokołu, ani nie nakłada na organ prowadzący konieczności stworzenia ujednoliconego wzoru dla wszystkich podległych placówek.

(dowód: akta kontroli, str. 90-93)

W Urzędzie nie dokonywano udokumentowanych analiz stanu bezpieczeństwa na terenie prowadzonych szkół. Prezydent Miasta wyjaśnił, iż coroczne informacje o stanie bezpieczeństwa otrzymywane z Policji poddawane są analizie przez komisję tematyczną, a następnie przedstawiane pod obrady Rady Miasta Puławy. Przekazywane przez dyrektorów placówek protokoły były zaś poddawane corocznie analizie pod kątem zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły. Analizy te nie były jednak dokumentowane.

W zakresie diagnozowania zagrożeń w prowadzonych szkołach, Prezydent Miasta wyjaśnił, że od 1997 r. zespół pracowników naukowych przeprowadza na zlecenie Miasta cykliczne badania sondażowe wśród uczniów puławskich szkół dotyczące zagrożeń zjawiskami patologii społecznej oraz rezultatów prowadzonych działań profilaktycznych. Wyniki badań zawarte zostają w raportach prezentowanych na konferencjach, na które zapraszani są przedstawiciele władz samorządowych, sądu,

⁴ Np. stan dachu, elementów odwodnienia, ścian zewnętrznych i wewnętrznych, kominów i przewodów kominowych, elewacji, stolarki, posadzek i podłóg, klatek schodowych, instalacji wodociągowej, kanalizacyjnej, CO, elektrycznej, placu przed budynkiem oraz urządzeń sportowych.

prokuratury, Policji, pomocy społecznej, placówek oświatowych, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych oraz lokalnych mediów.

(dowód: akta kontroli, str. 73-77)

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła dodatkowo, że w prowadzonych badaniach monitoring wizyjny nie był wyodrębnionym elementem wpływającym na bezpieczeństwo w placówkach, ponieważ jest on narzędziem wspomagającym, w zależności od specyfiki szkoły, każdego z dyrektorów w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki dzieci i młodzieży, stąd nie ustalono mierników funkcjonowania systemów monitoringu wizyjnego w prowadzonych placówkach.

(dowód: akta kontroli, str. 90-93)

W latach 2007-2015 Miasto nie przeprowadzało kontroli stanu bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach. Prezydent Miasta wyjaśnił, że w ww. okresie, przed rozpoczęciem roku szkolnego, pracownicy Urzędu przeprowadzali wizyty w szkołach pod kątem stanu przygotowania do rozpoczęcia roku szkolnego. Ewentualne wnioski służyły zapewnieniu optymalnych i bezpiecznych warunków nauki. Wiceprezydent Miasta podała dodatkowo, że szczególną uwagę w trakcie wizyt zwracano na porządek wewnątrz i wokół szkoły po przeprowadzonych remontach

i modernizacjach. Działania te były prowadzone w ramach bieżącego nadzoru nad szkołami, a ewentualne wnioski były na bieżąco omawiane z dyrektorami, co eliminowało konieczność dokumentowania działań.

(dowód: akta kontroli, str. 57-58, 73-78, 90-93)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że podejmując decyzję o budowie monitoringu wizyjnego za cel stawiano sobie bezpośredni wzrost bezpieczeństwa użytkowników w szkołach i ich otoczeniu. Ponadto monitoring wizyjny placówek oświatowych i terenów przyległych, pomimo iż nie jest bezpośrednio połączony z monitoringiem miejskim mógł stanowić jego uzupełnienie i wzmocnienie. Dodał, iż obecnie trwają prace nad usystematyzowaniem i ujednoliceniem sposobu działania monitoringu wizyjnego

w szkołach prowadzonych przez Miasto. Planowane jest wypracowanie standardów, które pozwoliłyby na maksymalnie efektywne wykorzystanie monitoringu w pracy szkoły. Dotyczy to m.in. bieżącej obsługi i systemu korzystania z monitoringu, z uwzględnieniem specyfiki placówki, zabezpieczenia i zasad dostępu do rejestratorów oraz zakresu konserwacji urządzeń monitorujących. Prace te obejmują też zagadnienia związane z polityką bezpieczeństwa i dokumentowaniem dostępu do przetwarzania danych osobowych.

(dowód: akta kontroli, str. 73-82)

1.2. Sprawy związane z monitoringiem wizyjnym w placówkach oświatowych poddawane były analizie przez Komisję Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Rady Miasta Puławy w latach 2007-2009.

W 2007 r. dyrektorzy szkół wyposażonych w monitoring wizyjny dokonali – na wniosek ww. Komisji – oceny jego funkcjonowania. Podkreślali jego dużą przydatność, głównie jako środka dyscyplinującego młodzież i dającego poczucie bezpieczeństwa oraz wyrażali potrzebę jego rozbudowy i modernizacji. Oceniali np., iż system monitoringu ma wpływ na zachowania uczniów, jest przydatny w ustalaniu sprawców kradzieży oraz w wyjaśnianiu wielu spornych spraw związanych z przebywaniem młodzieży na terenie szkoły. Wskazywali także, iż przyczynił się do ograniczenia przypadków dewastacji elewacji budynków. Z kolei, dyrektorzy szkół

nieposiadających systemu wyrażali potrzebę jego instalacji, wskazując na problemy z dozorowaniem terenu szkoły. W dniu 20 lutego 2007 r. Komisja sformułowała wniosek do Prezydenta Miasta, aby zainstalować monitoring w szkołach, które go dotychczas nie posiadają oraz rozbudowywać ten system w placówkach, w których już funkcjonuje.

(dowód: akta kontroli, str. 123-132)

Na jednym z posiedzeń Komisji w 2008 r. pozytywnie oceniono funkcjonowanie monitoringu w szkołach. Stwierdzono, że dzięki zapisom z kamer wykryto sprawców kilku kradzieży.

(dowód: akta kontroli, str. 133-136)

W 2009 r. Prezydent Miasta, na wniosek Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Rady Miasta Puławy – zwrócił się do dyrektorów podległych szkół o dokonanie oceny przydatności zainstalowanych systemów monitoringu wizyjnego. Dyrektorzy wysoko ocenili ich przydatność i skuteczność. Wskazywali m.in., że monitoring przyczynia się do zwalczania problemów wychowawczych, poprawy bezpieczeństwa uczniów, ich dyscyplinowania, zwiększenia bezpieczeństwa w porze nocnej w otoczeniu szkoły oraz ograniczenia zniszczeń mienia, liczby aktów agresji i konfliktów między uczniami. Jeden z dyrektorów wskazał na możliwość weryfikowania punktualności i rzetelności pełnienia dyżurów nauczycielskich. Stwierdzono także, iż monitoring nie jest środkiem czyniącym szkołę bezpieczną ale stanowi skuteczne narzędzie do osiągnięcia tego celu (rodzicom i uczniom daje poczucie bezpieczeństwa, a szkole ułatwia pracę). Ponadto, dwóch dyrektorów wskazało, że monitoring działa na zasadzie analizy zarejestrowanych zdarzeń, nie ma osoby odpowiedzialnej za stałą obserwację obrazu. W ramach postulatów wskazywano potrzebę rozbudowy monitoringu, tj. zwiększenie liczby kamer (szczególnie w najbardziej uczęszczanych miejscach) i poprawę jakości zapisu.

(dowód: akta kontroli, str. 137-147)

1.3. W latach 2007, 2008 i 2009 Miasto ubiegało się o środki z budżetu państwa na instalację i rozszerzenie systemów monitoringu wizyjnego 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”. Każdorazowo wystąpienie o przedmiotowe środki poprzedzone było wnioskami od dyrektorów szkół zawierającymi uzasadnienie potrzeby instalacji bądź rozbudowy systemu monitoringu. W składanych wnioskach dyrektorzy:

- wskazywali na najczęstsze zagrożenia bezpieczeństwa uczniów oraz najbardziej niebezpieczne miejsca w szkole. W niektórych przypadkach podkreślano zagrożenie dewastacją obiektów sportowych dostępnych dla osób z zewnątrz. Dołączano również pozytywne opinie rad rodziców;
- ubiegający się o środki na rozbudowę i modernizację monitoringu wskazywali, że już funkcjonujący system spełnia swoje zadania (nastąpiło zmniejszenie liczby kradzieży, bójek, zniszczeń mienia), jednak nie wyeliminowano wszystkich zagrożeń, szczególnie w częściach niemonitorowanych;
- zamieszczali opisy planowanych inwestycji.

Miasto w zbiorczych wnioskach o dotacje kierowanych do Wojewody Lubelskiego podkreślało, iż monitoring miejski obejmujący miejsca, w których najczęściej dochodziło do zakłóceń porządku publicznego nie jest połączony z monitoringiem

szkół i terenów do nich przyległych. Wskazywano, że instalacja monitoringu w placówkach oświatowych jest kontynuacją rozpoczętego w 2003 r. procesu systematycznego wyposażania ich w te systemy. Przewidywano, iż budowa monitoringu placówek przyczyni się do wzrostu bezpieczeństwa w szkołach i ich otoczeniu, jak również spowoduje wzmocnienie systemu monitoringu miejskiego.

KPP w Puławach opiniując wnioski Miasta, opierając się na własnych doświadczeniach wskazała, iż w szkołach, w których funkcjonuje monitoring wizyjny systematycznie spada liczba negatywnych zachowań dzieci i młodzieży, a zwłaszcza przemocy i aktów wandalizmu. Ponadto, za pomocą nagrań można łatwiej i szybciej zidentyfikować osobę sprawcy przestępstwa popełnionego na terenie szkoły lub w jej otoczeniu. KPP podkreśliła, iż na podstawie przeprowadzonego w roku szkolnym 2006/2007 wspólnie z Kuratorium Oświaty przeglądu szkół pod względem bezpieczeństwa stwierdzono, iż uczniowie wskazywali najczęściej zagrożenie kradzieżami, agresją fizyczną i psychiczną, niszczeniem mienia oraz paleniem tytoniu. Jednym ze sposobów przeciwdziałania takim zachowaniom było – zdaniem młodzieży – zamontowanie systemu monitoringu. KPP wskazała, iż korzystając także z miejskiego systemu monitoringu zaobserwowała w miejscach nim objętych zmniejszanie się liczby zdarzeń przestępczych i zachowań niezgodnych z ogólnie obowiązującymi normami społecznymi. Stwierdziła, iż zamontowanie monitoringu w szkołach będzie redukować ryzyko popełniania przestępstw i wykroczeń oraz stanowić ważny element oddziaływania prewencyjnego. Może także przyczynić się do ograniczenia dostępności uczniów do środków odurzających i tytoniu.

W latach 2007-2009 Miasto uzyskało dotacje na instalację monitoringu w szkołach, w których system dotychczas nie funkcjonował. Nie uzyskało zaś wnioskowanych środków finansowych na rozbudowę lub modernizację funkcjonujących systemów.

(dowód: akta kontroli, str. 211-288)

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

1.2.1. W latach 2007-2015 Miasto Puławy nie określało kierunków poprawy bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach. Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że nie zaistniały zdarzenia, które wskazywałyby na niewystarczający poziom bezpieczeństwa w nadzorowanych placówkach. Temat bezpieczeństwa w szkołach był wielokrotnie poruszany w trakcie spotkań z dyrektorami puławskich placówek oświatowych. Wyjaśniła ponadto, iż w raportach z badań prowadzonych w puławskich szkołach podkreślano, że przyjęty kierunek działań profilaktycznych w obszarze bezpieczeństwa w szkołach jest prawidłowy i należy go kontynuować.

(dowód: akta kontroli, str. 90-93)

W latach 2007-2015 nie były tworzone indywidualne programy poprawy bezpieczeństwa dla nadzorowanych szkół, mające na celu eliminowanie występujących zagrożeń. Prezydent Miasta wyjaśnił, że nie odnotowano sytuacji, które wskazywałyby na występowanie szkół szczególnie zagrożonych przestępczością, a zapisy zmierzające do poprawy bezpieczeństwa, wyeliminowania lub ograniczenia zagrożeń znajdują się w dokumentacji szkolnej, takiej jak program profilaktyki, program wychowawczy, statut, regulamin szkoły. Prezydent wskazał, że placówki korzystają też z gotowych programów profilaktycznych skierowanych m.in. na rozwój umiejętności społecznych, w tym na poprawę bezpieczeństwa.

Miasto nie podejmowało działań w kierunku stworzenia jednolitych standardów bezpieczeństwa dla wszystkich szkół poprzez wprowadzenie jednakowych form współdziałania Policji, szkoły, rodziców, zmierzających do wyeliminowania lub ograniczenia zagrożeń. Prezydent Miasta wyjaśnił, że zagadnienia te zawarte są w dokumentacji szkolnej, stąd nie zachodzi potrzeba wprowadzania ujednoliconych procedur. Corocznie w szkołach odbywają się spotkania młodzieży z przedstawicielami Policji i Straży Miejskiej w ramach realizacji programu profilaktycznego dot. odpowiedzialności prawnej i karnej nieletnich oraz zajęcia profilaktyczne z pracownikami MONAR-u. Szkoły współpracują również z innymi organizacjami pozarządowymi. Organizowane są akcje „Bezpieczne wakacje”, konkursy dotyczące bezpieczeństwa i profilaktyki zachowań. Jednocześnie na zebraniach z rodzicami organizowane są prelekcje dotyczące zachowań uczniów w szkole oraz otwartej współpracy na gruncie rodzic – nauczyciel – uczeń w zależności od potrzeb i aktualnych problemów zespołów klasowych.

Miasto nie wprowadzało algorytmów postępowania rodziców i nauczycieli w przypadku ujawnienia ucznia – ofiary przestępstwa lub ucznia – sprawcy czynu zabronionego. Prezydent Miasta wyjaśnił, że każda placówka posiada dokumentację, w której ujęte są takie zasady postępowania. Istnieją procedury interwencyjne, określające postępowanie wobec uczniów w sytuacjach trudnych takich jak zagrożenie uzależnieniem, przemoc, kradzież, niszczenie mienia, czy wypadek ucznia.

(dowód: akta kontroli, str. 73-80)

1.2.2. W latach 2007-2015, w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi, prowadzone były na zlecenie Miasta zajęcia informacyjno-edukacyjne z zakresu przeciwdziałania narkomanii oraz HIV/AIDS dla rodziców i nauczycieli, konsultacje dla rodziców dzieci i młodzieży zagrożonej problemem alkoholowym i problemem uzależnienia od substancji psychoaktywnych, zajęcia dla rodziców i nauczycieli w zakresie zwiększania kompetencji wychowawczych, działań psychoedukacyjnych i terapeutycznych dla młodzieży. Organizowano też szkolenia dla nauczycieli przygotowujące do samodzielnej realizacji programu profilaktycznego dotyczącego problemu agresji oraz spotkania edukacyjne dla rodziców uczniów objętych programem dotyczącym m.in. profilaktyki uzależnień i przemocy.

(dowód: akta kontroli, str. 78-82)

W ww. okresie Straż Miejska w Puławach prowadziła w szkołach zajęcia profilaktyczne. Ich problematyka obejmowała:

- w szkołach podstawowych tematy: „Bezpieczna droga do szkoły”, „Bezpieczne zachowania w czasie ferii zimowych i wakacji”, „Bądź widoczny”, „Jestem sam w domu”, „Prawa i obowiązki ucznia”, „Ofiara i sprawca”, „Bezpieczny Internet”. Zajęcia dotyczyły m.in. zakresu zadań Straży, zachowań w kontakcie z osobami obcymi, bezpiecznej drogi do szkoły, praw i obowiązków ucznia oraz pojęć ofiary i sprawcy czynu zabronionego;
- w gimnazjach tematy: „Agresja i przemoc rówieśnicza”, „Bezpieczeństwo w sieci” oraz „Odpowiedzialność prawna i karna nieletnich”. Głównym celem zajęć było uświadomienie młodzieży, iż odpowiada prawnie za swoje czyny, a także przedstawienie pozytywnych działań Straży, w tym monitoringu wizyjnego miasta. W ramach zajęć poruszano zagadnienia związane m.in. z zakresem działania Straży, rozwiązywania konfliktów rówieśniczych („Nie daj się wciągnąć w bójkę z rówieśnikiem”), przesłanek przydzielenia kuratora, sposobem zachowania w trakcie przebiegu interwencji, w tym zachowania

wobec strażnika miejskiego, stosowaniem środków przymusu bezpośredniego, monitoringu wizyjnego, jako środka pomocy przy ujawnianiu wykroczeń, a także konsekwencji palenia papierosów i spożywania alkoholu.

(dowód: akta kontroli, str. 60-72)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewystarczającym nadzorze nad szkołami prowadzonymi przez Miasto w zakresie prawidłowości wypełniania przez nich obowiązków informacyjnych wobec organu prowadzącego określonych w rozporządzeniu w sprawie bezpieczeństwa i higieny, tj.:

1. Do Urzędu nie zostały przekazane kopie protokołów z ustaleń kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, od dyrektorów: Szkoły Podstawowej Nr 6 z lat 2011 i 2012, Szkoły Podstawowej Nr 10 z lat 2007 i 2008, Szkoły Podstawowej Nr 11 z lat 2007, 2008, 2011 i 2012. Obowiązek dyrektora szkoły polegający na przekazaniu kopii protokołu organowi prowadzącemu wynikał z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny. Miasto, jako organ prowadzący, nie egzekwowało od dyrektorów ww. szkół realizacji tego obowiązku.

(dowód: akta kontroli, str. 64-69)

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że brak w dokumentacji tych protokołów stanowi niedopatrzenie, które będzie w przyszłości wyeliminowane. Podkreśliła przy tym, że przeglądy były dokonane o czym świadczą dokumenty będące w posiadaniu dyrektorów szkół.

(dowód: akta kontroli, str. 83-86)

2. W latach 2007-2015 protokoły z ww. kontroli nie były przekazywane przez Dyrektora Publicznego Gimnazjum Nr 1. Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że administratorem budynku, w którym mieści się Gimnazjum jest dyrektor Szkoły Podstawowej Nr 10, który sprawdzał stan bezpieczeństwa w całym budynku.

Kontrola NIK wykazała jednak, iż protokoły przedkładane przez Dyrektora Szkoły Podstawowej Nr 10 w części dotyczącej sprawdzenia posiadania przez nauczycieli wymaganych szkoleń z zakresu udzielania pierwszej pomocy oraz sprawdzenia posiadania przez wszystkich pracowników aktualnych szkoleń z zakresu BHP i p.poż., odnosiły się wyłącznie do tej szkoły.

(dowód: akta kontroli, str. 64-69, 78-82, 289)

NIK zwraca przy tym uwagę, iż dyrektor szkoły sprawuje opiekę nad dziećmi i młodzieżą uczącą się w szkole i jest odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę⁵. Stąd, niezależnie od dzielenia tego samego obiektu z inną szkołą, jest zobowiązany dokonać kontroli w tym obszarze, w odniesieniu do kierowanej przez siebie szkoły, na zasadach określonych w rozporządzeniu w sprawie bezpieczeństwa i higieny i wypełnić, określony w § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia, obowiązek informacyjny w tym zakresie wobec organu prowadzącego.

3. W ramach sprawowanego nadzoru nie egzekwowano od dyrektorów podległych szkół wywiązywania się z obowiązku niezwłocznego zawiadamiania organu prowadzącego o każdym wypadku, jaki miał miejsce na terenie szkół. Zgodnie

⁵ Art. art. 39 ust. 1 pkt 5a, ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.) oraz art. 7 ust. 1 i 2 pkt 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191, ze zm.).

z § 41 ust. 1 ww. rozporządzenia, o każdym wypadku zawiadamia się niezwłocznie rodziców (opiekunów) poszkodowanego, pracownika służby bezpieczeństwa i higieny pracy, społecznego inspektora pracy, organ prowadzący szkołę lub placówkę, radę rodziców.

Kierownik Wydziału Edukacji i Sportu wyjaśniła, że Urząd był zawiadamiany bezpośrednio po wypadku pisemnie lub ustnie w przypadkach poważniejszych urazów oraz poprzez sprawozdanie zgłaszane w systemie informacji oświatowej dwa razy do roku.

(dowód: akta kontroli, str. 64-69, 202)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na brak udokumentowanej wiedzy Miasta na temat stanu bezpieczeństwa w poszczególnych szkołach prowadzonych przez Miasto Puławę. Rozeznania w tym zakresie nie zapewniały otrzymywane corocznie informacje od Policji i Straży Miejskiej, jak również otrzymywane od dyrektorów szkół, zróżnicowane pod względem treści protokoły kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów szkolnych. Dyrektorzy szkół nie realizowali też obowiązku zawiadamiania organu prowadzącego o każdym wypadku, jaki miał miejsce na terenie szkoły. Nie dokumentowano również ustaleń z wizyt kontrolnych pracowników Urzędu w szkołach przed rozpoczęciem roku szkolnego. Zdaniem NIK dokumentowanie ważniejszych czynności nadzorczych oraz pozyskiwanie i analiza kluczowych danych na temat bezpieczeństwa w poszczególnych szkołach pozwoliłoby pełniej realizować dyspozycję art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, stosownie do której organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność, a do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki. W ocenie NIK praktyka ta wymaga zmiany, bowiem brak dokumentacji w tym zakresie może mieć istotny wpływ na skuteczność realizacji dokonanych uzgodnień kontrolnych oraz możliwość weryfikacji ich wykonania.
2. Jako dobrą praktykę NIK wskazuje podjęcie przez Miasto prac nad usystematyzowaniem i ujednoliceniem sposobu działania monitoringu wizyjnego w szkołach prowadzonych przez Miasto. Zmierzają one do wypracowania standardów obsługi i korzystania z monitoringu, a także zasad dostępu do rejestratorów, konserwacji urządzeń oraz zagadnień związanych z dokumentacją w zakresie przetwarzania danych osobowych z monitoringu wizyjnego.

Ocena częściowa

Proces wyposażania prowadzonych przez Miasto Puławę placówek oświatowych w systemy monitoringu został rozpoczęty w 2003 r. Instalacja systemów w kolejnych szkołach, w okresie objętym kontrolą NIK, poprzedzona była analizą potrzeb i doświadczeń podległych placówek, polegającą na pozyskaniu ocen funkcjonujących już w części szkół systemów oraz rozpoznaniu oczekiwań dyrektorów pozostałych, niemonitorowanych wówczas placówek. Niezależnie od tego Miasto, jako organ prowadzący, podejmowało także inne działania ukierunkowane na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa w szkołach, polegające w szczególności na systematycznym monitorowaniu zagrożeń zjawiskami patologii społecznej wśród uczniów puławskich szkół oraz rezultatów prowadzonych działań profilaktycznych, a także współpracy z organizacjami ukierunkowanej na zwiększanie bezpieczeństwa w szkole i środowisku lokalnym. W kontrolowanym

okresie Miasto nie dysponowało jednak udokumentowaną i usystematyzowaną wiedzą na temat stanu bezpieczeństwa w poszczególnych szkołach podstawowych i gimnazjach. Takich danych nie zawierały informacje uzyskiwane corocznie od KPP w Puławach i Straży Miejskiej. Niewystarczający był też nadzór nad wywiązywaniem się przez dyrektorów prowadzonych szkół z podstawowych obowiązków informacyjnych wynikających z rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny. W dokumentacji Urzędu brak było kopii protokołów z części szkół. Te które wpłynęły nie były zaś sporządzane według jednolitego zakresu przedmiotowego. Organ nie egzekwował od dyrektorów szkół obowiązku niezwłocznego przekazywania informacji o wypadkach, jakie zaistniały na terenie szkół.

Ewaluacja funkcjonowania systemów monitoringu wizyjnego w prowadzonych szkołach

Opis stanu faktycznego

2.1. Miasto Puławy było organem prowadzącym dla siedmiu szkół podstawowych, dwóch gimnazjów oraz dwóch zespołów szkół ogólnokształcących. Systemy monitoringu wizyjnego w poszczególnych placówkach były instalowane w latach: 2003 r. (w pięciu szkołach mieszczących się w trzech obiektach), w 2006 r. (w jednej szkole), w 2007 r. (w trzech szkołach) oraz w 2008 r. (w dwóch szkołach). W 2007 r. i w 2008 r. korzystano ze środków pochodzących 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”.

(dowód: akta kontroli, str. 116-122, 288)

2.2. Koszty budowy systemów monitoringu wizyjnego w placówkach oświatowych prowadzonych przez Miasto Puławy wyniosły w latach 2007-2015 137,5 tys. zł, zaś koszty ich modernizacji 57,3 tys. zł.

2.3. Wydatki na utrzymanie funkcjonowania szkolnych systemów monitoringu w latach 2007-2015 wyniosły łącznie 272,9 tys. zł, przy czym zmniejszyły się z 48,7 tys. zł w 2007 r. do 14,8 tys. zł w 2015 r. Koszty te były zróżnicowane w poszczególnych szkołach. Trzy szkoły nie ponosiły żadnych kosztów bieżących, roczne koszty w sześciu kolejnych nie przekraczały w 2015 r. 1,8 tys. zł, zaś w Zespole Szkół Ogólnokształcących Nr 2 w Puławach (dalej „ZSO Nr 2”) wyniosły 8,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 116-122)

Wyjaśniając przyczyny wysokich, w porównaniu do pozostałych szkół, kosztów funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego w ZSO Nr 2, Wiceprezydent Miasta podała, że koszt 700 zł/m-c to koszt całkowity obsługi monitoringu oraz ewentualnych wymian i napraw kamer. Obsługę monitoringu prowadzi firma zewnętrzna. Decyzja o zawarciu umowy została podjęta przez dyrektora szkoły i Radę Rodziców, która rok rocznie partycypuje w kosztach utrzymania monitoringu.

(dowód: akta kontroli, str. 90-93)

Liczba kamer w poszczególnych szkołach wynosiła od siedmiu do 29, w zależności od wielkości szkoły, w tym liczby uczniów.

(dowód: akta kontroli, str. 116-122)

2.4. W latach 2007-2015 Miasto, w ramach sprawowanego nadzoru nad szkołami w zakresie spraw administracyjnych, nie kontrolowało zapewnienia bezpieczeństwa, w tym prawidłowości funkcjonowania szkolnych systemów monitoringu wizyjnego.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że kontrola zapewnienia bezpieczeństwa była prowadzona w oparciu o analizę protokołów kontroli stanu bezpieczeństwa i higieny poszczególnych placówek oraz wizytację placówek przed rozpoczęciem roku szkolnego, ocena ta nie obejmowała prawidłowości funkcjonowania szkolnych systemów monitoringu. Oceny funkcjonowania monitoringu w szkołach były zaś dokonywane na posiedzeniu właściwej komisji Rady Miasta Puławy w 2007, 2008 i 2009 r.

(dowód: akta kontroli, str. 64-69, 73-77)

W latach 2007-2015 Urząd przeprowadził w szkołach lub zespołach szkół sześć kontroli w zakresie zabezpieczenia danych osobowych. Ich zakres przedmiotowy nie obejmował kwestii związanych z przetwarzaniem danych osobowych w postaci zapisów nagrań z systemu monitoringu wizyjnego.

(dowód: akta kontroli, str. 33-54, 60-63)

2.5. W latach 2007-2015 do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące poziomu bezpieczeństwa w szkołach prowadzonych przez Miasto.

(dowód: akta kontroli, str. 78-82)

2.6. Zgodnie z informacją udzieloną przez KPP w Puławach, w latach 2007-2015 na terenie szkół prowadzonych przez Miasto miały miejsce 43 przestępstwa, z tego sześć w 2007 r., po trzy w 2008 i 2009 r., jedenaście w 2010 r., jedno w 2011 r., pięć w 2012 r., osiem w 2013 r., pięć w 2014 r. i jedno w 2015 r. Najwięcej przestępstw odnotowano w ww. okresie w Publicznym Gimnazjum Nr 4 (10 przestępstw), Publicznym Gimnazjum Nr 1 i Publicznym Gimnazjum Nr 3 i SP Nr 6 (po pięć przestępstw). W pozostałych placówkach liczba tego rodzaju zdarzeń wynosiła od jednego do trzech.

(dowód: akta kontroli, str.96-104)

2.7. Wyniki zleconych przez Miasto badań dotyczących zagrożeń zjawiskami patologii społecznej oraz rezultatów prowadzonych badań profilaktycznych, przeprowadzonych w 2014 r. wśród uczniów puławskich szkół wykazały, że w porównaniu do poprzednich badań w tym zakresie z lat 2007 i 2010 spadł poziom agresji werbalnej, natomiast poziom agresji fizycznej pozostał na podobnym poziomie. Badania wykazały także systematyczny wzrost ogólnego poziomu zadowolenia większości uczniów, w tym satysfakcji z relacji z nauczycielem.

(dowód: akta kontroli, str. 171-201)

2.8. Z informacji uzyskanych od Lubelskiego Kuratora Oświaty wynika, że w szkołach prowadzonych przez Miasto nie były prowadzone kontrole w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa uczniom w czasie pobytu w szkole. Przedmiotem ewaluacji zewnętrznych przeprowadzonych w czterech szkołach⁶ prowadzonych przez Miasto Puławy był obszar „Respektowane są normy społeczne”. Trzy z nich uzyskały ocenę „B” (wysoki stopień wypełniania wymagania przez szkołę), zaś jedna ocenę „C” (średni stopień wypełniania wymagania przez szkołę).

⁶ Szkoła Podstawowa Nr 4, Publiczne Gimnazjum Nr 1, Publiczne Gimnazjum Nr 3, Publiczne Gimnazjum Nr 4.

W Szkole Podstawowej Nr 2 została przeprowadzona kontrola doraźna w zakresie zapewnienia uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki. W jej wyniku zalecono na podstawie § 2 oraz § 14 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny, niezwłoczne zapewnienie nadzoru nauczycieli nad uczniami w czasie pobytu uczniów na terenie szkoły.

(dowód: akta kontroli, str. 57-58, 105-115)

2.9. W okresie objętym kontrolą żadna ze szkół prowadzonych przez Miasto Puławę nie dokonała zgłoszenia zbioru nagrań z monitoringu, jako zbioru danych osobowych, do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Danych Osobowych (dalej „GIODO”).

(dowód: akta kontroli, str. 87-88)

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 osobowych⁷ w odniesieniu do zbiorów danych

w postaci nagrań z systemów monitoringu wizyjnego. Do czasu kontroli NIK 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).

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że szkoły stały na stanowisku, że nie ciąży na nich obowiązek dokonania takiego zgłoszenia. Szkoły wskazywały, że system monitoringu nie spełnia cech pozwalających na uznanie go za zbiór danych osobowych w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Podały też, że system ten nie został powiązany z jakimkolwiek systemem informatycznym co uniemożliwiało identyfikację osób zarejestrowanych na nagraniu, zaś zebrane dane nie posiadają uporządkowanej struktury, która umożliwiałaby porządkowanie danych według wybranego kryterium. Dwie szkoły wskazały na przepisy art. 43 ust. 1 pkt 4 i 11 ustawy o ochronie danych osobowych, jako przepisy stanowiące podstawę do zwolnienia z obowiązku rejestracji zbioru danych. Inna jako podstawę do zwolnienia z obowiązku rejestracji wskazała art. 43 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy. Wiceprezydent Miasta wskazała, iż po przeprowadzeniu analizy dostępnych interpretacji dotyczących traktowania zapisów monitoringu jako zbioru danych osobowych, polecono dyrektorom podległych placówek oświatowych dokonanie zgłoszenia zbioru danych objętych monitoringiem do GIODO.

(dowód: akta kontroli, str. 87-89)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z art. 34a ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, organ prowadzący sprawuje nadzór nad działalnością szkół w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, w tym w zakresie przestrzegania 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

⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 922.

Ocena częściowa

optymalnego ich wykorzystania, co mogłoby wpłynąć pozytywnie na poprawę bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach.

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 gminę, a także oceny dokonane w ramach ewaluacji zewnętrznych w części szkół. Stan ten był osiągnięty, pomimo, że sprawowany nadzór nad prowadzonymi szkołami w zakresie bezpieczeństwa był znacznie ograniczony (nie prowadzono czynności kontrolnych w zakresie bezpieczeństwa i wprowadzonych systemów bezpieczeństwa w szkołach). Nadzór pomijał również kwestie zgodności funkcjonowania systemów monitoringu z przepisami ustawy o ochronie danych osobowych. W trakcie kontroli NIK Miasto podjęło jednak działania nadzorcze w tym obszarze.

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 Kontroli⁸, wnosi o:

1. Bieżące egzekwowanie od dyrektorów prowadzonych przez Miasto szkół protokołów z ustaleń kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki.
2. Zapewnienie w ramach nadzoru wywiązywania się dyrektorów szkół z obowiązku niezwłocznego informowania organu prowadzącego o każdym wypadku zaistniałym na terenie kierowanych przez nich placówek.
3. Sprawdzanie prawidłowości wywiązywania się przez prowadzone szkoły z obowiązków określonych w ustawie o ochronie danych osobowych w odniesieniu do zbiorów danych w postaci zapisów z monitoringu.

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.

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677.

Kontroler
Paweł Szymanek
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis