



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.005.05.2016
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/18/2016 z dnia 25 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Publiczne Gimnazjum Nr 1 w Puławach im. Jana Pawła II, ul. 6-go Sierpnia 30, 24-100 Puławy (dalej „Gimnazjum” lub „Szkoła”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Soboń, Dyrektor Gimnazjum od 1 września 2012 r. Poprzednio funkcję tę pełnił Robert Och. (dowód: akta kontroli str. 214)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Dokonując w okresie objętym kontrolą rozbudowy i modernizacji szkolnego systemu monitoringu wizyjnego bazowano na pozytywnych doświadczeniach wynikających z jego funkcjonowania od 2003 r. Kamery rozmieszczono, w porozumieniu z Dyrektorem Szkoły Podstawowej Nr 10 w Puławach zajmującej ten sam obiekt, w miejscach o najwyższym ryzyku wystąpienia zdarzeń niepożądanych. System monitoringu był w praktyce użytecznym narzędziem w ustalaniu przebiegu i osób uczestniczących w zdarzeniach, a także – zdaniem nauczycieli – był skuteczny w zwalczaniu problemów wychowawczych. Szkoła podejmowała szereg działań prewencyjnych, polegających na wychowywaniu uczniów, współpracy z organizacjami pozarządowymi, jednostkami odpowiedzialnymi za utrzymanie porządku publicznego oraz rodzicami uczniów. Działania te wpłynęły na stan poczucia bezpieczeństwa uczniów w Szkole, co potwierdzone zostało przeprowadzoną w 2013 r. ewaluacją zewnętrzną. W ocenie NIK, nie zapewniono jednak optymalnej wydajności i skuteczności szkolnego systemu monitoringu wizyjnego ze względu na niezapewnienie bieżącej obserwacji obrazu z kamer w części dotyczącej Gimnazjum, przynajmniej w czasie przerw lekcyjnych, kiedy ryzyko wystąpienia niepożądanego zdarzenia jest najwyższe. Ponadto, monitoring nie został uwzględniony w odpowiednim zakresie w kluczowych dokumentach Szkoły, jako element służący zapewnieniu bezpieczeństwa. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braków w dokumentacji powypadkowej, niewłaściwego

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

dokumentowania kontroli stanu Szkoły pod względem bezpieczeństwa i higieny, umieszczenia kamery w jednej z toalet w sposób naruszający intymność oraz niewypełnianiem obowiązków w zakresie ochrony danych osobowych w odniesieniu do zbiorów danych z monitoringu wizyjnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Działania na rzecz rozpoznania, zapewnienia i poprawy bezpieczeństwa uczniów na terenie szkoły

Opis stanu
faktycznego

1.1. Warunki organizacyjne i podejmowane działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa w Szkole

1.1.1. Statut Gimnazjum zawierał zapisy dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa uczniów. Zdefiniowano działania gwarantujące im opiekę podczas zajęć obowiązkowych i nadobowiązkowych, m.in. poprzez dyżury nauczycieli na przerwach, wprowadzanie uczniów do sal i pracowni, zapoznanie ich z obowiązującymi tam regulaminami, a także sprawdzanie sprawności sprzętu sportowego przed rozpoczęciem zajęć. Przewidziano organizowanie dla uczniów pomocy pracowników służby zdrowia, opracowanie regulaminów korzystania z obiektów szkolnych, planów ewakuacyjnych oraz przeprowadzanie okresowych szkoleń i egzaminów z zakresu BHP dla wszystkich pracowników. Statut określał także podstawowe zasady pełnienia dyżurów nauczycielskich, które przewidywały m.in. aktywne ich pełnienie w sposób zapobiegający niebezpiecznym zabawom i zachowaniom oraz natychmiastowe informowanie Dyrektora o wypadku. Wśród zadań pracowników niepedagogicznych ustanowiono zaś obowiązek informowania o zauważonych zagrożeniach, wspomagania dyżurujących nauczycieli oraz udzielania pomocy na ich uzasadnioną prośbę. Określono też sposób postępowania w przypadku stwierdzenia, że uczeń jest pod wpływem alkoholu lub innych substancji psychoaktywnych lub w inny sposób rażąco narusza obowiązujące w szkole zasady.

(dowód: akta kontroli, str. 2-25)

1.1.2. Statut nie zawierał zapisów dotyczących objęcia Szkoły systemem monitoringu wizyjnego w celu zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki. Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, iż opracowując Statut kierowano się przepisami ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty² oraz przepisami regulującymi zawartość ramowego statutu szkoły, w których brak było jasnych zapisów dotyczących monitoringu. Poinformowała, że od września br. zostaną jednak wprowadzone zapisy o monitoringu wizyjnym, jako jednym z narzędzi, służącym zapewnieniu bezpieczeństwa uczniów w Gimnazjum.

(dowód: akta kontroli, str. 2-25, 190-200)

1.1.3. Kluczowe programy dotyczące procesu wychowawczego w Gimnazjum zawierały elementy bezpieczeństwa. Programy wychowawcze obejmowały zagadnienia związane m.in. z integrowaniem uczniów na szczeblu klasowym

² Dz. U. z 2015 r., poz. 2156, ze zm.

i ogólnoszkolnym, zapewnieniem ładu i porządku, przestrzeganiem zasad dobrego zachowania, wyrabianiem odpowiedzialności za mienie szkolne i cudzą własność, systematycznym rozwiązywaniem problemów wychowawczych i konfliktów rówieśniczych, diagnozowaniem zagrożeń związanych z alkoholem, nikotyną, narkotykami, dopalaczami, lekami oraz z profilaktyką uzależnień. Programy profilaktyczne formułowały zadania dotyczące rozwijania kompetencji społecznych uczniów, szkodliwego działania dopalaczy oraz przeciwdziałania przemocy, agresji i uzależnieniom. Programy zdrowotne przewidywały m.in. zapoznanie uczniów z zasadami udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej, problematyką uzależnień, z zachowaniami, które są niewłaściwe i zagrażające innym oraz z zasadami zapobiegania nieszczęśliwym wypadkom na terenie Szkoły.

(dowód: akta kontroli, str. 63-114, 135-163)

W Gimnazjum analizowane były działania wychowawcze podejmowane wobec uczniów. Dokonywano tego w szczególności w oparciu o:

- sprawozdania z realizacji programu wychowawczego i profilaktycznego, które zawierały wnioski do pracy w kolejnym roku szkolnym;
- plany pracy wychowawców poszczególnych klas, zawierające sposoby i formy działania zespołu klasowego dostosowane do poszczególnych oddziałów;
- wyniki badań ankietowych przeprowadzanych wśród uczniów i rodziców dotyczące m.in. rozpoznania środowiska z jakiego pochodzą uczniowie klas pierwszych, spożywania alkoholu, palenia papierosów, używania narkotyków, zachowań agresywnych, przemocy szkole, a także postulowanych zmian w życiu szkoły;
- opinie Rady Rodziców oraz wnioski z indywidualnych rozmów z rodzicami;
- sprawozdania pedagoga, obejmujące w szczególności diagnozę problemów wychowawczych w Gimnazjum;
- sprawozdania psychologa wskazujące w szczególności na diagnozę wychowawczą poszczególnych zespołów klasowych, identyfikację uczniów potrzebujących pomocy;
- sugestie specjalistów zewnętrznych prowadzących zajęcia profilaktyczne;
- protokoły zespołów wychowawczych.

Jak wskazała Dyrektor Gimnazjum, w analizach pomocny był system monitoringu wizyjnego, pozwalający kierownictwu i wychowawcom na identyfikację problemów.

(dowód: akta kontroli, str. 135-163, 190-200, 211, 233-244, 265-269, 318-321)

Programy wychowawcze w badanym okresie nie określały zasad wykorzystania zapisów z monitoringu dla realizacji misji wychowawczej Szkoły. Nie przewidywały też zapoznania uczniów i nauczycieli z zasadami i miejscem działania monitoringu, służącemu zapewnieniu bezpieczeństwa i rozwiązywania spraw o charakterze wychowawczym. Spośród kluczowych dokumentów regulujących proces wychowawczy, wykorzystanie monitoringu ujęto jedynie w programach

profilaktycznych na lata 2012/2013 i 2013/2014 w części dotyczącej zadania – „Profilaktyka w zakresie bezpieczeństwa w czasie pobytu w szkole”. Jako jedną z form jego realizacji wskazano „cotygodniowy lub według potrzeb przegląd monitoringu szkolnego”.

W badaniu ankietowym przeprowadzonym w trakcie kontroli NIK wśród uczniów trzecich klas Gimnazjum połowa z nich stwierdziła, że przekazano im informacje o zasadach działania monitoringu wizyjnego Szkoły oraz wykorzystania nagrań.

(dowód: akta kontroli, str. 63-82, 285-288)

Dyrektor Szkoły wyjaśniła, że w regulaminie korzystania z monitoringu wizyjnego zawarte są cele jego wykorzystania, które są zbieżne z programem wychowawczym i znane wszystkim nauczycielom. Dlatego nie wpisano tego systemu do programu. W roku szkolnym 2016/2017 monitoring będzie ujęty w programie wychowawczym, jako jeden z elementów diagnozowania bezpieczeństwa uczniów.

Wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród nauczycieli Gimnazjum wskazują, iż większość z nich zna zasady działania monitoringu, w tym rozmieszczenie kamer, rejestrowany obszar oraz zasady korzystania z nagrań.

(dowód: akta kontroli, str. 190-200, 285-288)

1.1.4. Nadzór nad uczniami w czasie przerw lekcyjnych sprawowany był w formie dyżurów nauczycieli, pełnionych według określonego harmonogramu i na zasadach ustalonych w regulaminie dyżurów. Zapisano w nim m.in., iż ich nadrzędnym celem jest zapewnienie uczniom pełnego bezpieczeństwa przy jednoczesnym zagwarantowaniu wypoczynku po odbytych zajęciach. Przewidziano system zastępowania nieobecnych nauczycieli. Ustalono też obowiązki nauczyciela dyżurującego, do których zaliczono w szczególności: punktualne rozpoczynanie dyżurów, zajęcie miejsca umożliwiającego obserwację całego obszaru dyżurowania, przebywanie cały czas z uczniami, eliminowanie zagrażających im sytuacji, wydawanie zakazów i ich egzekwowanie od uczniów, zawiadamianie Dyrektora o zauważonych zniszczeniach mienia lub innych zdarzeniach zagrażających uczniom i pracownikom, zgłaszanie Dyrektorowi zagrożeń, których nie jest w stanie sam usunąć, ustalenie winnego zniszczenia mienia, zgłaszanie wychowawcy niewłaściwego zachowania się uczniów w czasie przerw, przestrzeganie zasad postępowania w razie wypadku, nieopuszczanie dyżuru bez ustalenia zastępstwa oraz zgłaszanie Dyrektorowi pobytu na terenie budynku osób niepowołanych.

Bieżąca kontrola dyżurów była sprawowana przez Dyrektora Gimnazjum i polegała na przejściu po korytarzach podczas przerw (kilka razy dziennie), wrywkową, protokolowaną kontrolę dyżurów (ok. jeden raz w miesiącu). Informacje i zalecenia dotyczące pełnienia dyżurów przedstawiano na posiedzeniach rad pedagogicznych.

(dowód: akta kontroli str. 26, 190-200, 264)

1.1.5. W okresie od 31 marca 2007 r. do końca 2015 r. w Gimnazjum miało miejsce 48 wypadków³. W latach 2007-2012 (do 31 sierpnia) nie prowadzono dokumentacji powypadkowej na zasadach określonych w przepisach rozdziału 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach⁴ (dalej „rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny”). Od 1 września 2012 r., prowadzony był rejestr wypadków według wzoru określonego w zał. nr 2 do ww. rozporządzenia. Nie odnotowano w nim wypadków, których przyczyną był brak nadzoru nad uczniem, niedostateczny nadzór oraz umyślne lub nieumyślne działania innej osoby. Od tego czasu do końca 2015 r. miało miejsce siedem wypadków, z tego sześć w obiektach sportowych i jeden na schodach w budynku Szkoły. Z każdego z wypadków sporządzony został protokół powypadkowy według wzoru określonego w zał. nr 1 do ww. rozporządzenia. W aktach ww. spraw brak było dokumentów lub adnotacji świadczących o zaznajomieniu rodziców uczniów z protokołem i innymi materiałami postępowania powypadkowego, doręczeniu im protokołu, a także pouczeniu ich o prawie złożenia zastrzeżeń do jego treści. Brak było także dowodów potwierdzających zawiadomienie o ww. wypadkach organu prowadzącego oraz Rady Rodziców.

(dowód: akta kontroli, str. 245-263, 322-343)

1.1.6. W 2009 r. w Gimnazjum wprowadzono „Procedury postępowania w sytuacjach nietypowych”. Określono w nich sposób postępowania m.in. w przypadku agresji i przemocy rówieśniczej, podejrzenia ucznia o spożycie alkoholu lub narkotyków, kradzieży lub zniszczenia mienia, naruszenia przez ucznia godności nauczyciela lub innego pracownika szkoły oraz zakłócania toku lekcji. W zależności od rodzaju zdarzenia, przewidziano m.in. rozmowy z uczniami i ich rodzicami o motywach, przebiegu i skutkach czynu lub zachowania, powiadomienie Dyrektora, pedagoga, a w razie potrzeby Policji i pogotowia ratunkowego, zabezpieczenie dowodów, rozmowy ze świadkami zdarzenia oraz ustalenie okoliczności zdarzenia. Określono sposoby rozstrzygania konfliktów pomiędzy uczniami, nauczycielami, rodzicami i dyrekcją. Uregulowano postępowanie w sytuacji zidentyfikowania osoby obcej na terenie Szkoły, ustalając, iż każdy pracownik Szkoły ma wówczas prawo żądać informacji o celu jej pobytu. Gdy celem jest spotkanie z nauczycielem należy skierować ją do sekretariatu i poinformować o godzinie rozpoczęcia najbliższej przerwy, a w innych przypadkach kierować do Dyrektora lub pedagoga. Gdy osoba obca odmawia podania celu wizyty, zachowuje się agresywnie bądź stwarza zagrożenie, należy podjąć próbę wyprowadzenia jej z terenu Szkoły, a przy odmowie wezwać pomoc, a także poinformować Dyrektora. Procedury te nie przewidują wykorzystania szkolnego systemu monitoringu wizyjnego w sytuacjach nietypowych.

(dowód: akta kontroli, str. 28-50)

³ W związku z brakiem w Gimnazjum dokumentacji powypadkowej za okres 2007-2012 (do 31.08), informację o liczbie wypadków w tym okresie pozyskano z Urzędu Miasta Puławy na podstawie danych Systemu Informacji Oświatowej (dane te nie obejmują I półrocza roku szkolnego 2010/2011 ze względu na brak możliwości wygenerowania zarchiwizowanych plików).

⁴ Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69, ze zm.

Dyrektor Szkoły wyjaśniła, że wychowawca i pedagog szkolny we wrześniu informuje uczniów klas pierwszych o istnieniu procedur, a pozostałym przypomina o ich obowiązywaniu. Przedstawiane są ogólnie zdarzenia nimi objęte. Wyjaśniając przyczyny nieuwzględnienia w tych procedurach wykorzystania monitoringu, jako narzędzia służącego m.in. ustalaniu przebiegu zdarzeń, Dyrektor wyjaśniła, iż dotychczas nie było tak poważnych incydentów, aby wprowadzać takie zapisy.

(dowód: akta kontroli, str. 201-203)

1.1.7. W ramach prewencji kryminalnej Gimnazjum współpracowało m.in. z:

- Komendą Powiatową Policji w Puławach (dalej „KPP w Puławach”) w zakresie działań wyjaśniających, rozmów interwencyjno-ostrzegawczych z uczniami, wspierania rodziców w rozwiązywaniu problemów wychowawczych, organizacji pogadanek dla uczniów, nauczycieli i rodziców dotyczących m.in. zagrożeń demoralizacją i przestępczością wśród nieletnich;
- kuratorami sądowymi wspierającymi i monitorującymi działania wychowawcze i opiekuńcze nadzorowanych uczniów;
- Strażą Miejską w Puławach realizującą zajęcia dla uczniów w ramach programów dotyczących bezpieczeństwa, agresji i przemocy rówieśniczej oraz odpowiedzialności prawnej nieletnich. Straż monitorowała też na wniosek Gimnazjum teren przyszkolny podczas imprez szkolnych (dyskotek);
- organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji szeregu programów profilaktycznych, warsztatów oraz szkoleń dla uczniów, nauczycieli i rodziców;
- ośrodkami pomocy społecznej głównie poprzez udział przedstawiciela Szkoły w posiedzeniach grup roboczych w ramach „Niebieskiej karty”;
- asystentami rodzin i pracownikami socjalnymi opiekującymi się rodzinami dysfunkcyjnymi;
- Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną w Puławach, która organizowała terapię dla uczniów oraz – na wniosek Rady Pedagogicznej – warsztaty dla rodziców nieradzących sobie z problemami wychowawczymi.

(dowód: akta kontroli, str. 135-163, 204-210, 227-244)

Nauczyciele Gimnazjum objęci w trakcie kontroli NIK badaniem ankietowym stwierdzili, iż uczestniczyli w szkoleniach z zakresu przeciwdziałania patologii w szkołach, uzależnień, narkomanii i alkoholizmu, przy czym organizatorem była najczęściej szkoła, a w pozostałych przypadkach organ prowadzący lub inny podmiot. Większość ankietowanych uczniów klas trzecich Gimnazjum (73,1%) uważała, że Szkoła przekazała im informacje o sposobie radzenia sobie w sytuacjach zagrożeń, 69,2% czuła się poinformowana o możliwych zagrożeniach w drodze do i ze Szkoły, w czasie zabawy i przebywania w Szkole oraz o skutkach nieodpowiedniego postępowania i zachowania w różnych sytuacjach i miejscach, 61,5% o zakresie odpowiedzialności za bezpieczeństwo innych, zaś 50% o zasadach działania monitoringu wizyjnego Szkoły oraz wykorzystania nagrań.

(dowód: akta kontroli, str. 285-288)

1.1.8. W latach 2007-2015 do Lubelskiego Kuratora Oświaty nie wpłynęła żadna skarga dotycząca stanu bezpieczeństwa w Gimnazjum.

(dowód: akta kontroli, str. 186-189)

1.1.9. W 2013 r. w Gimnazjum przeprowadzona została ewaluacja zewnętrzna, która obejmowała w szczególności zagadnienia związane z „Respektowaniem norm społecznych”. W raporcie z ewaluacji stopień wypełnienia wymagań w tym obszarze został oceniony jako wysoki. Zwrócono uwagę na starania o integrację i bezpieczeństwo uczniów m.in. poprzez dyżury nauczycieli, monitoring wizyjny, jasne procedury postępowania, realizację programów oraz liczne działania profilaktyczne i wychowawcze. Podkreślono też brak w ostatnich latach skarg do organu prowadzącego dotyczących bezpieczeństwa, prowadzenie działań uświadamiających młodzieży konieczność bezpiecznego zachowania, oraz bieżących analiz podejmowanych działań wychowawczych i problemów w tym zakresie. Zwrócono uwagę na analizy środowiska uczniów klas pierwszych oraz możliwość zgłaszania przez rodziców propozycji zmian w działaniach wychowawczych za pośrednictwem anonimowej ankiety. Stwierdzono także, że większość uczniów czuje się bezpiecznie na przerwach, na lekcjach oraz na terenie Szkoły po zajęciach lekcyjnych, niemniej jednak badanie ankietowe wykazało, iż zdarzają się przypadki agresji i przemocy, umyślnego niszczenia rzeczy, kradzieży, zmuszania do kupowania czegoś lub oddawania rzeczy, agresji słownej, nieprzyjemnych dowcipów, celowego wykluczania z grupy, obrażania za pomocą Internetu lub telefonów komórkowych, pobic oraz bójek.

(dowód: akta kontroli, str. 164-189)

1.2. Rozpoznanie zagrożeń bezpieczeństwa Szkoły

1.2.1. Każdorazowo przed rozpoczęciem roku szkolnego, w Gimnazjum dokonywano kontroli stanu sanitarnego, BHP oraz przygotowania do pracy Szkoły. Kontrolą obejmowano sale lekcyjne, korytarze, obiekty sportowe, łazienki. Stwierdzano, iż Szkoła przygotowana jest do rozpoczęcia pracy w nowym roku szkolnym. Z przedmiotowych kontroli nie były sporządzane protokoły, lecz Dyrektor, pielęgniarka szkolna i społeczny inspektor pracy dokonywali krótkich, odrębnych adnotacji w zeszycie prowadzonym przez Dyrektora Szkoły. Zapisy te nie wskazywały jednak na szczegółowy zakres dokonanego przeglądu. Ponadto informacje o nich nie były przekazywane do organu prowadzącego. W ramach tych adnotacji nie formułowano wniosków dotyczących rozbudowy lub funkcjonowania monitoringu wizyjnego. Zdaniem Dyrektora Szkoły były to kontrole własne (wewnętrzne).

Dyrektor Szkoły wyjaśniła, że administratorem budynku jest dyrektor Szkoły Podstawowej Nr 10 (dalej „SP Nr 10”), a więc ustalone zostało, że to on składa protokół kontroli bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów.

(dowód: akta kontroli, str. 190-200, 345-352)

1.2.2. Rozbudowa systemu monitoringu, w okresie objętym kontrolą, nie była poprzedzona udokumentowanym przeglądem stanu bezpieczeństwa Szkoły lub diagnozą poczucia bezpieczeństwa wśród uczniów, analizą statystyk policyjnych, Straży Miejskiej itp. Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, że instalacja monitoringu była szansą poprawy bezpieczeństwa i zwiększenia wpływu na ryzykowne zachowania (np. bójki, palenie papierosów, dewastacja mienia, kradzieże), jednak trudno było przewidzieć na ile będzie to skuteczne. Zdaniem Dyrektora monitoring umożliwił wyjaśnienie wielu spornych sytuacji. Korzystają z niego wychowawcy, pedagog i psycholog. Zaistniałe zdarzenie może być, za zgodą Dyrektora, odtworzone rodzicom. Rejon szkoły obejmuje środowiska trudne (np. osiedle bloków socjalnych), więc jeśli była możliwość ulepszenia monitoringu, to ją wykorzystano.

(dowód: akta kontroli, str. 190-200)

W lutym 2007 r. Dyrektor Gimnazjum wraz z Dyrektorem SP Nr 10 dokonali, na wniosek Przewodniczącego Rady Miasta Puławy, oceny dotychczasowego funkcjonowania monitoringu w ich obiekcie. Stwierdzili, iż z czteroletnich doświadczeń wynika, że obecność kamer w dużym stopniu poprawiła bezpieczeństwo uczniów, stąd istnieje uzasadnienie rozbudowy systemu.

(dowód: akta kontroli, str. 353)

1.2.3. W Gimnazjum nie ustalono mierników dla systemu monitoringu, jako narzędzia pozwalającego osiągnąć określone cele. Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, że monitoring był oczywistym narzędziem wspierającym analizę dotyczącą bezpieczeństwa uczniów. Nie był więc szczególnie podkreślany, co nie znaczy, że w codziennym życiu Szkoły nie jest wykorzystywany i niezbędny.

(dowód: akta kontroli, str. 204-210)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przed 1 września 2012 r. w Gimnazjum nie była prowadzona dokumentacja powypadkowa na zasadach określonych w przepisach rozdziału 4 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny. Brak było protokołów powypadkowych, o których mowa w § 43 ust. 2 tego rozporządzenia. W trakcie kontroli nie przedstawiono też rejestrów wypadków, które stosownie do § 50 ww. rozporządzenia powinny być prowadzone przez Dyrektora.

Dokumentacja powypadkowa (rejestr wypadków i protokoły powypadkowe) jest prowadzona od 1 września 2012 r., tj. od momentu objęcia stanowiska przez aktualną Dyrektora Gimnazjum.

Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, że z chwilą objęcia stanowiska nie otrzymała dokumentacji powypadkowej za lata wcześniejsze i według jej wiedzy nie była ona wówczas prowadzona.

Odnosząc się do pytania o przyczyny nie prowadzenia dokumentacji powypadkowej w sposób określony w przepisach rozdziału 4 ww. rozporządzenia, były Dyrektor Gimnazjum wyjaśnił, że zgodnie z Jego wiedzą,

rejestr wypadków prowadzony był przez pielęgniarkę szkolną, w związku z tym nie było potrzeby prowadzenia podwójnej dokumentacji. W złożonych wyjaśnieniach nie odniósł się zaś do kwestii braku pozostałej dokumentacji, w szczególności protokołów powypadkowych.

(dowód: akta kontroli, str. 216-218)

2. Nie realizowano, ustanowionego w § 41 ust. 1 pkt 4 i 5 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny, obowiązku powiadamiania Miasta Puławy, jako organu prowadzącego Szkoły, oraz Rady Rodziców o zaistniałych wypadkach na terenie Gimnazjum.

Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, że działania podejmowane po wypadkach uznawano za wystarczające. Uczniom została zapewniona natychmiast niezbędna opieka i niezwłocznie zostali powiadomieni rodzice.

(dowód: akta kontroli, str. 216)

3. Protokoły sporządzane w związku z wypadkami zaistniałymi na terenie Szkoły nie były doręczane rodzicom poszkodowanych uczniów, co stanowiło naruszenie § 46 ust. 1 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny. W dokumentacji powypadkowej brak było również dokumentów i adnotacji świadczących o zaznajomieniu ich z treścią protokołu i innymi materiałami postępowania powypadkowego, czego wymagał § 45 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia.

Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, że od 1 czerwca 2016 r. obowiązkiem komisji powypadkowej jest pouczenie rodziców o możliwości złożenia zastrzeżeń i konieczności podpisania protokołu powypadkowego.

(dowód: akta kontroli, str. 204-210, 250-263)

4. W okresie objętym kontrolą w Gimnazjum nie sporządzano protokołów z kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, o których mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny.

Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, że administratorem budynku jest Dyrektor SP Nr 10, a więc ustalone zostało, że to on składa protokół kontroli bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów.

Kontrola NIK wykazała, iż protokoły sporządzane przez Dyrektora SP Nr 10 obejmowały ustalenia z oględzin obiektu i dotyczyły jego otoczenia oraz pomieszczeń zajmowanych zarówno przez Gimnazjum, jak i SP Nr 10. Ustalono jednak, że stwierdzenia dotyczące aktualności przeszkolenia nauczycieli z zakresu udzielania pierwszej pomocy i przeszkolenia wszystkich pracowników z zakresu BHP i p.poż. odnoszą się jedynie do osób zatrudnionych w Szkole Podstawowej Nr 10.

(dowód: akta kontroli, str. 190-200, 219-223)

Ponadto NIK zwraca 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 oraz wypełnić, określony w § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia, obowiązek informacyjny w tym zakresie wobec organu prowadzącego.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Statut Gimnazjum oraz programy wychowawcze nie zawierały zapisów dotyczących funkcjonowania w Szkole monitoringu wizyjnego, ani zasad wykorzystywania zapisów z monitoringu dla realizacji misji wychowawczej szkoły. Zgodnie z § 16 pkt 3 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół⁶, statut szkoły powinien określać m.in. warunki pobytu w szkole zapewniające uczniom bezpieczeństwo. Natomiast zgodnie z załącznikiem nr 2 *Podstawa programowa kształcenia ogólnego dla szkół podstawowych* do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół⁷, program wychowawczy szkoły obejmuje wszystkie treści i działania o charakterze wychowawczym. Zdaniem NIK, uwzględniając cel funkcjonowania szkolnego systemu monitoringu, winien on zostać ujęty, w odpowiednim zakresie, w kluczowych dokumentach Szkoły tj. Statucie, programie wychowawczym oraz procedurach postępowania w sytuacjach nietypowych, jako spójny element systemu bezpieczeństwa Szkoły.

Ocena częściowa

W Gimnazjum podejmowano szereg działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa, polegających na edukacji uczniów, współpracy z organizacjami pozarządowymi, jednostkami odpowiedzialnymi za utrzymanie porządku publicznego oraz rodzicami uczniów. Zainstalowano również system monitoringu. Działania te wpłynęły na poprawę poczucia bezpieczeństwa uczniów, co znalazło odzwierciedlenie w pozytywnych wynikach przeprowadzonej w 2013 r. ewaluacji zewnętrznej. Działania wychowawcze były corocznie poddawane analizie i w razie potrzeby modyfikowane. Rozbudowa systemu monitoringu dokonana w okresie objętym kontrolą wynikała z pozytywnej oceny jego funkcjonowania od 2003 r. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zaś postępowania powypadkowego. Do 1 września 2012 r. nie prowadzono wymaganej dokumentacji w tym zakresie, a od tego czasu była ona wprawdzie prowadzona, lecz nie realizowano obowiązku informowania o wypadkach organu prowadzącego i Rady Rodziców oraz nie doręczano rodzicom protokołów powypadkowych. W okresie objętym kontrolą nie realizowano też prawidłowo obowiązku dokonywania kontroli zapewniania

⁵ Art. art. 39 ust. 1 pkt 5a, ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty 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.).

⁶ Dz. U. Nr 61, poz. 624, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 977, ze zm.

bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów Szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki.

Organizacja i ewaluacja funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego w Szkole

Opis stanu
faktycznego

2.1. Organizacja i funkcjonowanie szkolnego systemu monitoringu wizyjnego

2.1.1. W skład systemu monitoringu wizyjnego (w obiekcie zajmowanym przez Gimnazjum oraz SP Nr 10) w 2007 r. wchodziło 16 kamer, w latach 2008-2011 – 20 kamer. Od 2012 r. system obejmował 25 kamer, z tego:

- cztery kamery na zewnątrz obiektu, pozwalające na obserwację terenu od strony wejścia głównego do obiektu, boiska i wejścia technicznego na basen,
- dwie kamery w pomieszczeniach szatni w piwnicy;
- trzy kamery na parterze obiektu, dostępnym dla uczniów SP Nr 10 i Gimnazjum oraz ich rodziców – w jadalni, przy bibliotece (obejmująca też wejście główne od wewnątrz i świetlicę) oraz na korytarzu (obejmująca cały korytarz i schody na pierwsze piętro);
- sześć kamer na pierwszym piętrze obiektu wydzielonym dla SP Nr 10;
- sześć kamer na drugim piętrze obiektu (wydzielonym dla Gimnazjum), w tym cztery kamery zapewniające podgląd na wszystkie cztery korytarze oraz dwie kamery umieszczone w toaletach, zapewniające podgląd na część poza kabinami. W toalecie dla chłopców obraz z kamery obejmował trzy pisuary. Nad pisuarami umieszczono kartki „Pisuar nieczynny. Zakaz korzystania”. Kartki te zostały umieszczone w październiku 2015 r. po przeprowadzonym remoncie łazienki, w ramach którego zostały zamontowane pisuary;
- dwie kamery w obiektach sportowych (na korytarzu i w sali gimnastycznej);
- dwie kamery w części basenowej.

(dowód: akta kontroli, str. 127-133, 275-279)

Stałej obserwacji przez pracowników SP Nr 10 (woźne w godzinach pracy Szkoły i dozorca w porze nocnej) podlegał obraz z czterech kamer. Jedna z nich zapewniała podgląd na wejście główne do budynku, zaś trzy pozostałe umieszczone były na parterze i umożliwiały podgląd na korytarz i jadalnię. Obraz z pozostałych kamer nie podlegał stałej obserwacji.

Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, iż stała obserwacja obrazu wymagałaby zatrudnienia dodatkowej osoby, czego z przyczyn finansowych nie rozważano.

(dowód: akta kontroli, str. 204-210, 275-276)

2.1.2. W Gimnazjum nie obowiązywał sformalizowany system powiadamiania o zdarzeniach zaobserwowanych z użyciem monitoringu. Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, że nie było dotychczas potrzeby jego wprowadzania, wskazując, iż przypadki zdarzeń są sporadyczne (nieliczne bójki uczniów, pomówienia itp.).

Wskazała, iż Szkoła jest dość mała i nie ma problemu w szybkim przekazywaniu informacji o zdarzeniach i reagowaniu na nie.

(dowód: akta kontroli, str. 201-203)

2.1.3. Z dniem 7 września 2013 r. Dyrektor Gimnazjum wprowadziła „Regulamin korzystania z monitoringu wizyjnego w Publicznym Gimnazjum nr 1 im. Jana Pawła II z Oddziałami Integracyjnymi w Puławach” (dalej „Regulamin korzystania z monitoringu”). Zgodnie z jego zapisami celem monitoringu jest zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony przed przemocą, demoralizacją, niszczeniem mienia oraz innymi przejawami patologii społecznej na terenie Szkoły poprzez ograniczenie zachowań zagrażających zdrowiu i bezpieczeństwu uczniów, wyjaśnienie sytuacji konfliktowych, ustalenie sprawców czynów nagannych oraz ograniczenie dostępu do Szkoły i jej terenu osobom niepożądanym. Wskazano w nim miejsca rozmieszczenia monitorów zapewniających podgląd z monitoringu. Postanowiono też m.in., że:

- prawo do odtwarzania zapisów obrazu i wykorzystania ich do działań wewnętrznych Szkoły posiada Dyrektor oraz upoważnione przez niego osoby (pedagog szkolny, psycholog szkolny, wychowawcy klas),
- zapis może zostać odtworzony rodzicom lub opiekunom uczniów za zgodą Dyrektora Szkoły, w obecności osoby upoważnionej,
- nagrania z kamer przechowywane są przez 16 dni, a następnie automatycznie usuwane. W szczególnych przypadkach Dyrektor może podjąć decyzję o zarchiwizowaniu nagrań na dłuższy okres (określa się w zależności od sytuacji: do końca roku szkolnego lub wyjaśnienia sprawy). Nagrania przechowuje się na nośniku pamięci w zamkniętej szafie w sekretariacie,
- uczniowie nie mogą przebywać w pomieszczeniu, w którym znajdują się monitory i rejestratory.

(dowód: akta kontroli, str. 115-133)

2.1.4. Kamery rozmieszczono kierując się celami systemu monitoringu. Monitoring został zainstalowany w 2003 r., a następnie był rozbudowywany i modernizowany. Dokonując rozmieszczenia kamer brano pod uwagę – jak wyjaśniła Dyrektor Gimnazjum – miejsca największego skupiska młodzieży (sklepik szkolny, korytarze, łazienki), gdzie często dochodziło do bójek, poszturchiwań, dewastacji mienia, czy palenia papierosów. Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, że rozmieszczenie kamer było omawiane z nauczycielami, którzy wskazywali najbardziej newralgiczne miejsca.

Dyrektor SP Nr 10, który administruje budynkiem, wyjaśnił, że uwzględniano także możliwość kontrolowania wejść do budynku, objęcie nadzorem jak największej jego powierzchni, monitorowanie miejsc, w których najczęściej dochodziło do różnego rodzaju zdarzeń oraz objęcie nadzorem obiektów sportowych (sala gimnastyczna, basen szkolny i boisko szkolne).

(dowód: akta kontroli, str. 190-200, 212-213)

2.1.5. W badanym okresie koszty związane z rozbudową systemu monitoringu w łącznej kwocie 29,1 tys. zł poniosła SP Nr 10 w Puławach, zaś Gimnazjum sfinansowało w 2012 r. zakup serwera, który był niezbędny m.in. dla funkcjonowania monitoringu oraz sieci wewnętrznej. Koszt funkcjonowania systemu monitoringu poniesione przez Gimnazjum w latach 2007-2015 wyniosły łącznie 31 tys. zł, przy czym zmniejszyły się z 10 tys. zł w 2007 r. do 1,5 tys. zł w 2015 r.⁸

Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, że kamery zainstalowano w 2003 r. i były własnością podmiotu zewnętrznego. W późniejszych latach, wspólnie z Dyrektorem SP Nr 10 podjęto decyzję o zakupie własnych kamer i rezygnacji z dzierżawionych.

(dowód: akta kontroli, str. 190-200, 278-279)

2.1.6. Obraz z kamer był czytelny, za wyjątkiem obrazu z kamery skierowanej na boisko szkolne, który był nieostry, przez co nie zapewniał skutecznie funkcji dowodowej monitoringu. W trakcie oględzin obraz z czterech kamer był obserwowany na portierni przez pracownika SP Nr 10 (woźną). Dostęp do nagrań był możliwy na każdym komputerze, na którym możliwy był podgląd obrazu. W dniu oględzin system umożliwiał dostęp do nagrań z dziewięciu ostatnich dni. Istniała możliwość podglądu na kilka wybranych kamer jednocześnie – od dwóch do 25.

W trakcie oględzin okazano odręcznie prowadzoną „książkę z przeprowadzonych konserwacji”, w której – zgodnie z założeniem – powinny być rejestrowane m.in.: sprawdzenie transmisji wizji, regulację i czyszczenie kamer, poprawność działania systemu monitoringu wizyjnego, ustawianie poprawnego czasu i daty, poprawność konfiguracji rejestratorów cyfrowych oraz sprawdzenie elementów ochrony przepięciowej. Ewidencja ta nie zawierała żadnych wpisów.

Gimnazjum 21 września 2012 r. zawarło z podmiotem zewnętrznym serwisową umowę outsourcingową IT (aneksowaną 31 grudnia 2012 r.), której przedmiotem była m.in. obsługa techniczna monitoringu.

(dowód: akta kontroli, str. 121-126, 215, 274-276, 359)

Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, iż kwestia niewyraźnego obrazu z jednej z kamer skierowanych na boisko szkolne zostanie zgłoszona osobie, której zlecono konserwację i obsługę monitoringu.

(dowód: akta kontroli, str. 224-226)

2.2. Ewaluacja funkcjonowania szkolnego systemu monitoringu wizyjnego

2.2.1. W Gimnazjum nie przeprowadzano udokumentowanych analiz skuteczności systemu monitoringu wizyjnego. Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, że monitoring traktowany jest jako narzędzie wspierające bezpieczeństwo uczniów. Pozwala wykryć sprawców i ofiary, jest dowodem w sprawie dla rodziców. Ułatwia pracę, chroni przed niesłusznym podejrzeniem oraz wskazuje obecność osób obcych na terenie Szkoły. Jest również narzędziem profilaktycznym. Uczniowie wiedzą, że każdą sprawę da się wyjaśnić, więc przestrzegają obowiązujących zasad. Dyrektor

⁸ W 2007 r. koszty funkcjonowania systemu monitoringu w szkole wynosiły 10 tys. zł, w 2008 r. 7,0 tys. zł, w 2009 r. 2,8 tys. zł, w 2010 r. 2,5 tys. zł, w 2011 r. 2,3 tys. zł, w 2012 r. 1,9 tys. zł, a w latach 2013-2015 po 1,5 tys. zł.

stwierdziła, iż duża skuteczność monitoringu wynika z ogólnych obserwacji, opinii rodziców, natomiast nie była dotychczas badana i dokumentowana.

(dowód: akta kontroli, str. 190-200)

Wyniki ankiety przeprowadzonej w trakcie kontroli NIK wśród nauczycieli Gimnazjum wskazują, iż byli oni informowani o skuteczności systemu monitoringu. Jednak tylko 41,9% z nich stwierdziło, że uczestniczyło w ocenie skuteczności systemu i jego wpływu na poprawę bezpieczeństwa w Szkole. W ocenie 93,5% ankietowanych nauczycieli monitoring pozwala zwalczyć problemy wychowawcze. Zdaniem niemal wszystkich ankietowanych (96,8%) funkcjonowanie monitoringu wpływa na społeczność szkolną i wymusza wśród uczniów pożądane zachowanie, na jakość wykonywanych obowiązków przez nauczycieli (80,6% odpowiedzi) oraz sprawia, że uczniowie w obszarach monitorowanych są spokojniejsi (48,4%). Większość ankietowanych uczniów klas trzecich Gimnazjum uznała zaś, że funkcjonowanie monitoringu w Szkole ma największy wpływ na ograniczenie przypadków pisania po ścianach (73,1% odpowiedzi), kradzieży (65,4%), bójek (61,5%), wyłudzeń i zastraszeń (57,7%).

(dowód: akta kontroli, str. 285-288)

2.2.2. Do zwiększenia skuteczności systemu monitoringu mogłoby się przyczynić – zdaniem Dyrektora Gimnazjum – zapewnienie fonii. Ankietowani w trakcie kontroli nauczyciele, jako pożądane zmiany wskazywali poprawę jakości obrazu i zapewnienie możliwości nagrywania głosu.

(dowód: akta kontroli, str. 204-210, 285-288)

2.2.3. W Gimnazjum nie była prowadzona ewidencja skuteczności systemu monitoringu na potrzeby jego ewaluacji. W trakcie kontroli NIK, Gimnazjum zidentyfikowało zdarzenia, którym w latach 2010-2015 monitoring pozwolił zapobiec lub pomógł ustalić sprawców i przebieg zdarzenia. Było to łącznie 270 zdarzeń, w tym m.in: 25 przypadków kradzieży rzeczy osobistych, 38 przypadków zastraszania uczniów, 26 poszturchiwania, 21 bójek, 41 palenia papierosów, 26 plucia.

(dowód: akta kontroli, str. 134)

Z badania ankietowego przeprowadzonego w trakcie kontroli NIK wśród nauczycieli Gimnazjum wynika, iż większość z nich dostrzega funkcję prewencyjną monitoringu, pomoc w ustaleniu przebiegu zdarzenia, sprawcy i uczestników zdarzenia, a także funkcję nadzoru nad pracownikami Szkoły. Z ich odpowiedzi wynika, że znają przypadki wykorzystania monitoringu dla poprawy bezpieczeństwa w Szkole, tj. ustalenia sprawców kradzieży – 87,1%, uczestników bójki – 90,3%, sprawców pobicia – 61,3%, dewastacji mienia – 93,5%. W przypadku ankietowanych uczniów, wiedzę o wykorzystaniu nagrań z monitoringu do ustalenia sprawców, uczestników i przebiegu zdarzenia, dotyczących bójki – 48,1% ankietowanych, kradzieży – 42,3%, mazania po ścianach – 32,7% oraz wyłudzeń i zastraszeń – 21,2%.

(dowód: akta kontroli, str. 285-288)

2.2.4. W latach 2007-2015 uczniowie, rodzice, ani nauczyciele nie zwracali się o udostępnienie zapisów z monitoringu. Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, że obraz

kamer był niejednokrotnie odtwarzany w obecności uczniów i ich rodziców lub opiekunów w celu wyjaśnienia różnych sytuacji konfliktowych.

(dowód: akta kontroli, str. 201-203)

2.2.5. W latach 2007-2015 nie odnotowano w Gimnazjum przypadku wniosku o udostępnienie zapisów z monitoringu od Prokuratury, Straży Miejskiej, ani innych organów. Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, że o udostępnienie zapisu zwracali się przedstawiciele KPP w Puławach. Nie były to jednak prośby pisemne, lecz dotyczyły umożliwienia przejrzenia zapisu monitoringu we wskazanym czasie w celu próby ustalenia sprawców kradzieży i bójek.

(dowód: akta kontroli, str. 204-210)

2.2.6. Stosownie do informacji otrzymanej w trakcie kontroli NIK od KPP w Puławach, w latach 2007-2015, na terenie Gimnazjum, odnotowane zostały cztery przestępstwa, w tym trzy kradzieże (po jednym w 2009, 2010 i 2011 r.) i jedno przestępstwo rozbójnicze (w 2007 r.). W latach 2012-2015 nie odnotowano żadnych przestępstw na terenie Szkoły.

(dowód: akta kontroli, str. 355)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Kamera w toalecie chłopców na drugim piętrze budynku szkolnego została zainstalowana w sposób naruszający prawo do prywatności. Widoczny na monitorze obraz obejmował trzy pisuary zainstalowane na jednej ze ścian toalety oraz dwa stanowiska pisuarów przysłonięte niskimi ściankami. Nad widocznymi na obrazach z kamer pisuarami umieszczono kartki „Pisuar nieczynny. Zakaz korzystania”. Uwzględniając, że pisuary te faktycznie były sprawne i podłączone do instalacji, nie można wykluczyć korzystania z nich przez osoby, które w takiej sytuacji zostaną nagrane podczas załatwiania potrzeb fizjologicznych. Pozostałe dwa pisuary, nie wyłączone z użytkowania, oddzielone niskimi ściankami, znajdowały się również w monitorowanych obszarach.

W trakcie kontroli NIK, osoba sprawująca opiekę informatyczną nad systemem monitoringu zmodyfikowała ustawienie przedmiotowej kamery i umieściła „strefę prywatności” (czarne pole), uniemożliwiające podgląd na ww. część toalety.

(dowód: akta kontroli, str. 356-361)

2. Zapisy regulaminu korzystania z monitoringu dotyczące okresu przechowywania nagrań w rejestratorze (16 dni) były niespójne z faktycznym okresem ich przechowywania. W dniu oględzin, system zapewniał dostęp do nagrań jedynie z dziewięciu ostatnich dni, co było niespójne z zapisami regulaminu.

Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, że system zapewnia dostęp do 16 dni w zależności od kompresji danych na serwerach. Liczba dni waha się i nie jest stała dla każdego okresu (16 dni to wielkość graniczna).

(dowód: akta kontroli, str. 224-225)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Niezależnie od stwierdzonych nieprawidłowości NIK zwraca uwagę na:

1. Niezapewnienie pełnej skuteczności i wydajności szkolnego systemu monitoringu wizyjnego. Ograniczona została jego funkcja interwencyjna poprzez prowadzenie stałej obserwacji jedynie obrazów z czterech na 25 kamer wchodzących w skład systemu. Zdaniem NIK zapewnienie obsługi monitoringu w części wydzielonej dla Gimnazjum, przynajmniej w czasie przerw, stanowiłoby uzupełnienie dyżurów nauczycieli, wspomagające ich w bieżącym zapobieganiu niepożądanym zdarzeniom i ograniczaniu ich skutków. Ponadto ograniczona jest funkcja dowodowa systemu. Wprawdzie regulamin korzystania z nagrań przewiduje przechowywanie nagrań w rejestratorze przez 16 dni, to jednak faktycznie okres ten jest krótszy, uzależniony od natężenia zdarzeń w obszarach monitorowanych (w dniu oględzin wynosił dziewięć dni). System umożliwia archiwizację nagrań dokumentujących zdarzenia, jednak czynności te możliwe są do podjęcia po uzyskaniu wiedzy o zdarzeniu. Mając na uwadze, że o nagrania dokumentujące zdarzenia, w tym o których wystąpieniu szkoła nie miała wiedzy, mogą wystąpić uprawnione organy, zdaniem NIK faktyczny okres przechowywania nagrań w rejestratorach nie zapewnia pełnej realizacji funkcji dowodowej systemu.
2. Brak wpisów w „książce z przeprowadzonych konserwacji” dotyczącej systemu monitoringu, co nie dawało Szkole wystarczającego zapewnienia, iż obsługa systemu monitoringu zlecona firmie zewnętrznej wykonywana jest systematycznie i prawidłowo, a poszczególne urządzenia są w pełni sprawne.

Ocena częściowa

Szkolny system monitoringu zapewniał możliwość obserwacji oraz utrwalania obrazu z miejsc uznanych za najbardziej narażone na wystąpienie niepożądanych zdarzeń. System, poza kamerą skierowaną na boisko szkolne, utrzymany był w dobrym stanie technicznym. W ocenie NIK nie zapewniono optymalnej skuteczności i wydajności jego funkcjonowania. Ograniczona była jego funkcja interwencyjna – nie zapewniono obserwacji obrazów ze wszystkich kamer, przynajmniej w czasie gdy ryzyko wystąpienia zdarzeń było największe tj. podczas przerw lekcyjnych, jak również funkcja dowodowa – nagrania obrazów z kamer przechowywane były przez 9 dni. Nieprawidłowością było umieszczenie jednej z kamer w toalecie w sposób naruszający prawo do prywatności (w trakcie kontroli NIK ograniczono monitorowany obszar w toalecie do części przechodniej).

Zapewnienie zgodności prowadzenia systemu monitoringu wizyjnego z obowiązującymi przepisami prawa

Opis stanu faktycznego

3.1. Budynek, w którym mieści się Gimnazjum, został oznaczony tablicą informującą o jego objęciu systemem monitoringu wizyjnego. Została ona umieszczona obok drzwi przy wejściu głównym.

(dowód: akta kontroli, str. 275-276)

3.2. Zbiór danych osobowych z monitoringu wizyjnego został zgłoszony do rejestracji do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (dalej „GIODO”) w dniu 24 czerwca 2016 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli, str. 280-284)

3.3. Dokumentacja Gimnazjum opisująca sposób przetwarzania danych osobowych oraz środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przy przetwarzaniu danych osobowych nie traktowała zbioru nagrań z monitoringu jako zbioru danych osobowych. W Polityce bezpieczeństwa w wykazie zbiorów danych osobowych oraz programów służących do przetwarzania tych danych, nie wykazano programu obsługującego monitoring wizyjny. Ponadto, w wykazie zbiorów danych osobowych i opisie struktury tych zbiorów, nie uwzględniono przetwarzania danych, w ramach monitoringu wizyjnego, tj. nie wskazano, że w ramach tych zbiorów będą przetwarzane przez monitoring takie dane jak wizerunek, data i czas nagrania.

(dowód: akta kontroli, str. 289-317)

Dokonane w trakcie kontroli NIK oględziny komputerów znajdujących się w gabinecie Dyrektora Gimnazjum, inspektora BHP oraz na portierni obiektu wykazały, że na każdym z nich istniała możliwość dostępu do nagrań z monitoringu i dokonania ich przeniesienia na dysk twardy lub nośnik zewnętrzny. Ponadto komputery te były stale podłączone do Internetu. Komputer na portierni obiektu – zgodnie z oświadczeniem inspektora BHP – włączony jest stale, zarówno w godzinach pracy woźnych podczas pracy Szkoły oraz w godzinach popołudniowych i nocnych podczas pracy dozorców.

(dowód: akta kontroli, str. 215)

3.4. Dyrektor Gimnazjum wydała upoważnienia do korzystania z monitoringu dla 17 osób, w tym pedagoga, psychologa, wychowawców oraz inspektora BHP. Brak w nich było daty nadania i zakresu upoważnienia do przetwarzania danych.

3.5. Gimnazjum nie posiadało procedury dostępu i przekazywania nagrań z monitoringu wizyjnego na wniosek osób lub instytucji.

(dowód: akta kontroli, str. 354-355)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zbiór zapisów z monitoringu nie był zgłoszony do rejestracji GIODO przed rozpoczęciem przetwarzania danych osobowych w tym zbiorze (art. 40 w związku z art. 46 ustawy o ochronie danych osobowych). Zgłoszenia dokonano 24 czerwca 2016 r., tj. w trakcie kontroli NIK.
2. W polityce bezpieczeństwa, w wykazie zbiorów danych osobowych Gimnazjum, nie uwzględniono zbioru danych osobowych z monitoringu wizyjnego oraz nie wykazano programów zastosowanych do przetwarzania tych danych, co było niezgodne z § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych⁹.

⁹ Dz. U. Nr 100, poz. 1024.

3. Nie prowadzono ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych w zbiorze monitoringu wizyjnego, spełniającej wymogi określone w art. 39 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

Odnosząc się do przyczyn braku zgłoszenia do rejestracji przez GIODO zbioru nagrań z monitoringu oraz braku zapisów dotyczących przetwarzania tego rodzaju danych w dokumentach Szkoły, Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, że system monitoringu rejestruje obraz kamer jedynie w celach prewencyjnych, by zapewnić bezpieczeństwo uczniów. Stwierdziła, iż interpretując obowiązujące przepisy, dostępne decyzje i literaturę przedmiotu, posiłkując się dodatkowo wiedzą ekspertów w tej dziedzinie, stwierdzono, że zestaw danych pozyskanych przez system monitoringu w Gimnazjum nie stanowi automatycznie osobnego zbioru danych osobowych, a więc i nie podlega rejestracji w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Podkreśliła, iż od wielu lat kwestia rejestracji zbiorów danych z monitoringu budzi wiele kontrowersji, a brak jednoznacznych regulacji prawnych nie rozwiązuje pojawiających się wątpliwości, szczególnie wraz z rozwojem systemów informatycznych i rejestrujących obraz.

(dowód: akta kontroli, str. 190-200)

4. Nie podejmowano działań zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony danych osobowych w postaci zapisów z monitoringu przechowywanych na komputerze znajdującym się na portierni obiektu. Kontrola wykazała, że komputer ten był stale włączony, zarówno w godzinach pracy Szkoły, jak i w porze nocnej i umożliwiał wszystkim pracownikom obsługi dostęp do nagrań na których utrwalone zostały wizerunki uczniów Gimnazjum, ich rodziców, pracowników oraz innych osób odwiedzających Gimnazjum w różnych sprawach. Ponadto istniała tam możliwość dostępu do Internetu i przenoszenia danych na nośniki zewnętrzne.

(dowód: akta kontroli, str. 215)

Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, że dostęp do archiwum nagrań z monitoringu na portierni zostanie zablokowany. Zostało to zgłoszone osobie, której zlecono obsługę informatyczną systemu.

(dowód: akta kontroli, str. 224-226)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność skontrolowanej jednostki w zbadanym 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 Kontroli¹⁰, wnosi o:

1. Realizowanie obowiązku informowania o każdym wypadku organu prowadzącego i Rady Rodziców Gimnazjum.

2. Zapewnienie zaznajamiania rodziców uczniów poszkodowanych w wypadkach z ich dokumentacją i doręczanie im protokołów powypadkowych.
3. Sporządzanie protokołów z kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów Szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki w części dotyczącej Gimnazjum oraz przekazywanie ich kopii organowi prowadzącemu.
4. Zapewnienie zgodności regulaminowego i faktycznego okresu przechowywania nagrań z monitoringu, mając na uwadze funkcję dowodową systemu.
5. Uzupełnienie dokumentacji Gimnazjum dotyczącej ochrony danych osobowych o kwestie związane z przetwarzaniem danych osobowych w zbiorze z monitoringu wizyjnego.
6. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony danych osobowych w zbiorze z monitoringu wizyjnego.

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:

Paweł Szymanek
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis

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

