NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.004.05.2020

Zenon Swatek – Starosta Powiatu Lubaczowskiego
Starostwo Powiatowe w Lubaczowie, 37-600
Lubaczów, ul. Jasna 1

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Lubaczowie, 37-600 Lubaczów, ul. Jasna 1, zwane w dalszej treści „Starostwem.”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zenon Swatek, Starosta Powiatu Lubaczowskiego od 20 listopada 2018 r. Poprzednio funkcję Starosty Powiatu Lubaczowskiego od 1999 r. pełnił Józef Michalik.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania podejmowane dla zapewnienia bezpieczeństwa w szkołach 2. Współpraca z innymi instytucjami zajmującymi się sprawami bezpieczeństwa
Okres objęty kontrolą	Lata 2019 - 2020 (do czasu zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Mieczysław Fajger, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/41/2020 z dnia 4 marca 2020 r. (akta kontroli str. 1)

[1] Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna[2] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA I JEJ UZASADNIENIE

Starostwo, jako organ prowadzący szkoły, nie realizowało działań dla zapewnienia bezpiecznych warunków nauki w prowadzonych szkołach i nie współpracowało efektywnie z podmiotami zewnętrznymi, właściwymi w sprawach bezpieczeństwa.
Starostwo nie podejmowało udokumentowanych działań, mających na celu wsparcie prowadzonych szkół, w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w szkołach i nie diagnozowało stanu bezpieczeństwa i zagrożeń w tych szkołach.
Starostwo nie weryfikowało również protokołów kontroli zapewnienia uczniom i kadrze bezpiecznych warunków korzystania z obiektów należących do szkół.
Organ prowadzący szkoły nie posiadał udokumentowanej współpracy z podmiotami zewnętrznymi, właściwymi w sprawach bezpieczeństwa, nie określił zasad tej współpracy pomiędzy prowadzonymi szkołami, a tymi podmiotami oraz nie prowadził aktywnej działalności informacyjno-edukacyjnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[3] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja działań dla zapewnienia bezpieczeństwa w szkołach

Opis stanu faktycznego

1.1. Starostwo, jako organ prowadzący szkoły, nie podejmowało udokumentowanych działań, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w szkołach, w związku, z czym:
- nie prowadziło udokumentowanych działań, związanych z identyfikacją zagrożeń dla bezpieczeństwa w szkołach,
- nie korzystało z analiz i opracowań specjalistów w dziedzinie bezpieczeństwa w szkołach,
- nie opracowywało wytycznych, standardów, procedur, służących zapewnieniu bezpieczeństwa w szkołach,
- nie prowadziło działań edukacyjno-informacyjnych dla prowadzonych szkół w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

Starosta wyjaśnił, że Starostwo w swoim dotychczasowym stanowisku i ocenie zagrożeń nie widziało konieczności prowadzenia ww. działań, a główną przyczyną braku tych działań w ww. zakresie był brak wystarczających środków finansowych Starostwa.

1.2. Starostwo nie realizowało rządowego programu wspomagania na lata 2015 – 2018 pn. Bezpieczna+, którego założeniem było udzielenie organom prowadzącym szkoły wsparcia finansowego ze środków budżetu państwa na realizację zadań związanych, m.in. z zapewnieniem bezpieczeństwa w szkołach.
Starosta wyjaśnił, że na terenie powiatu nie występują istotne zagrożenia bezpieczeństwa w szkołach, więc Starostwo uznało, iż skoro uczestnictwo w tym programie nie było obowiązkowe, to nie widziało potrzeby przystąpienia do jego realizacji.

1.3. Starostwo prowadzi 2 szkoły podstawowe oraz 5 szkół ponadpodstawowych, jako samodzielne jednostki edukacyjne[4].

---

[2] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
[3] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Starosta wyjaśnił, że wszystkie prowadzone szkoły wdrożyły we własnym zakresie procedury postępowania na wypadek fizycznych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych.
Starosta wyjaśnił, że Starostwo nie uczestniczyło w przygotowywaniu i opracowywaniu przez prowadzone szkoły procedur postępowania na wypadek zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych.
Procedury bezpieczeństwa przygotowywane były przez dyrektorów poszczególnych szkół. Starostwo nie oceniało również adekwatności tych procedur odnośnie stanu potencjalnych zagrożeń oraz nie weryfikowało wdrażania tych procedur we wszystkich podległych szkołach.

1.4. Starostwo nie podejmowało działań w ramach realizacji „Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej, im. Władysława Stasiaka na lata 2018 - 2020" w zakresie zapobiegania zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym.
Starosta wyjaśnił, że Starostwo uznało, iż skoro uczestnictwo w programie nie jest obowiązkowe, więc nie widziało koniecznej potrzeby przystąpienia do jego realizacji.

1.5. W okresie objętym kontrolą 2018 – 2020 r., w prowadzonych przez Starostwo szkołach, wystąpiły zagrożenia wewnętrzne, mające wpływ na bezpieczeństwo w szkole, a to:
1) rok szkolny 2018/2019:
- bójka, bicie, kopanie, szarpanie wśród uczniów – 11 przypadków,
- fałszywy alarm bombowy – 1 przypadek,
2) rok szkolny 2019/2020:
- bójka, bicie, kopanie, szarpanie wśród uczniów – 8 przypadków.
W ww. sytuacjach organ prowadzący szkoły nie wzmacniał nadzoru nad szkołami i nie podejmował innych działań, uznając, że nie było potrzeby takiej ingerencji ze strony Starostwa.
Starosta wyjaśnił, że podczas spotkań z dyrektorami szkół, zobowiązani zostali oni ustnie do wdrożenia odpowiednich procedur i działań oraz do niezwłocznego informowania organu o wystąpieniu zagrożeń w szkołach.

1.6. Starostwo nie weryfikowało protokołów z kontroli zapewnienia bezpiecznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły.
Starosta wyjaśnił, że w zakresie występowania nieprawidłowości w szkołach i jeżeli takie wystąpiły, wzywano dyrektorów szkół do udzielania wyjaśnień oraz podejmowania działań naprawczych w wyznaczonych terminach i były one wykonywane."
Starostwo nie podejmowało działań w przypadku niezapewnienia przez dyrektorów szkół bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.
Starosta wyjaśnił, że w szkołach prowadzonych przez Starostwo nie wystąpiły przypadki niezapewnienia przez dyrektorów szkół bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego uczniów i kadry, stąd też nie były potrzebne takie działania ze strony Starostwa.

1.7. Starostwo, jako organ prowadzący szkoły, nie organizowało szkoleń dla szkół w zakresie identyfikacji zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych.
Z inicjatywy dyrekcji Zespołu Szkół w Oleszycach, dla uczestników – uczniów i kadry Zespołu, zorganizowano w badanym okresie 9 szkoleń w zakresie identyfikacji zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych dla 347 uczestników, w tym:

[4] Liceum Ogólnokształcące w Lubaczowie, Zespół Szkół w Lubaczowie, Zespół Szkół w Oleszycach, Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy oraz Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Lubaczowie.

- Procedury postępowania nauczycieli w sytuacjach kryzysowych – szkolenie przeprowadzone zostało przez przedstawiciela Komendy Powiatowej Policji w Lubaczowie – 44 uczestników,
- Uwaga! Niebezpieczeństwo! Terroryzm. Szkolenie w ramach projektu Bezpieczna szkoła, bezpieczna przyszłość – szkolenie przeprowadził Trener Projektu Bezpieczna+ z Ministerstwa Edukacji Narodowej - 22 uczestników,
- Bezpieczeństwo uczniów w szkołach i placówkach województwa podkarpackiego – szkolenie przeprowadzone zostało przez przedstawiciela Komendy Powiatowej w Lubaczowie – 42 uczestników,
- Realizacja projektu: „Bezpieczna+" – szkolenie przeprowadzone zostało przez przedstawiciela Ministerstwa Edukacji Narodowej ze środków finansowych Unii Europejskiej - 41 uczestników,
- Projekt „Bezpieczna Szkoła Cyfrowa" - projekt współfinansowany i przeprowadzony przez przedstawiciela Ministerstwa Edukacji Narodowej w ramach zadania publicznego „Poprawa kompetencji pracowników w szkołach, uczniów i ich rodziców w zakresie bezpiecznego korzystania z cyberprzestrzeni oraz reagowania na zagrożenia" – 44 uczestników.

(akta kontroli str. 2 - 11)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Niepodejmowanie przez organ prowadzący szkoły działań, mających na celu wsparcie szkół, w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w szkołach oraz niediagnozowanie stanu bezpieczeństwa i zagrożeń w szkołach.

2. Bierna postawa organu prowadzącego szkoły wobec, mogących wystąpić w prowadzonych szkołach, potencjalnych zagrożeń.

3. Nieweryfikowanie protokołów kontroli zapewnienia bezpiecznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. *Prawo oświatowe*[5], organ prowadzący szkoły odpowiada za ich działalność, w szczególności za zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki.

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo, jako organ prowadzący szkoły, nie realizowało działań dla zapewnienia bezpieczeństwa w szkołach, w sytuacjach wystąpienia potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych.

Starostwo nie dokonywało analiz zagrożeń, jak również nie wspierało szkół w przygotowywaniu procedur postępowania na wypadek zagrożeń aktywną postawą, polegającą na przeprowadzaniu konsultacji, narad, pogadanek dla uczniów z psychologiem, organizacji szkoleń, wzmożeniu nadzoru nad szkołą.

Starostwo nie weryfikowało protokołów kontroli zapewnienia bezpiecznych warunków korzystania z obiektów, należących do szkoły i nie podejmowało działań, dyscyplinujących w przypadku wystąpienia nieprawidłowości.

Starostwo nie brało aktywnego uczestnictwa w realizacji zadań, w ramach rządowych programów, dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego szkół.

[5] Dz. U. z 2019 r., poz. 1148 ze zm.

2. Współpraca z innymi instytucjami zajmującymi się sprawami bezpieczeństwa

Opis stanu faktycznego

2. 1. Starostwo, jako organ prowadzący szkoły, nie współpracowało z instytucjami zajmującymi się sprawami bezpieczeństwa, a w szczególności:

- nie ustaliło jednolitych zasad współpracy prowadzonych szkół z jednostkami, właściwymi w sprawach bezpieczeństwa, w tym z Państwową Strażą Pożarną, Policją, służbami porządkowymi, służbami medycznymi.

Starosta wyjaśnił, iż nie widziano konieczności formalizowania tej współpracy, ponieważ odbywała się ona harmonijnie i na bieżąco, w zależności od potrzeb.

- nie kontrolowało wdrażania przez prowadzone szkoły, ustalonych zasad współpracy i nie monitorowało przebiegu tej współpracy,
- nie współpracowało z jednostkami, właściwymi w sprawach bezpieczeństwa, odnośnie oceny stanu bezpieczeństwa szkół, udziału w przygotowywaniu przez prowadzone szkoły procedur postępowania na wypadek zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych,
- nie organizowało i nie prowadziło kampanii informacyjno-edukacyjnych w zakresie rozpoznawania i zapobiegania zagrożeniom, zarówno we własnym zakresie, bądź wspólnie z podmiotami zajmującymi się sprawami bezpieczeństwa.

(akta kontroli str. 4 – 5 i str. 12)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono brak współpracy Starostwa z instytucjami zajmującymi się sprawami bezpieczeństwa.

*O*rgan prowadzący szkoły, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. *Prawo oświatowe,* odpowiada za ich działalność, w szczególności za zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK stwierdziła, że Starostwo nie ustaliło jednolitych zasad współpracy prowadzonych szkół z jednostkami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa.

Nie współpracowało również z jednostkami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa odnośnie oceny stanu bezpieczeństwa szkół, udziału w przygotowywaniu przez prowadzone szkoły procedur postępowania na wypadek zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych.

Starostwo nie organizowało i nie prowadziło kampanii informacyjno-edukacyjnych w zakresie rozpoznawania i zapobiegania zagrożeniom, zarówno we własnym zakresie, bądź wspólnie z podmiotami zajmującymi się sprawami bezpieczeństwa.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie przez Starostwo, jako organ prowadzący szkoły, efektywnych i dokumentowanych działań dla zapewnienia bezpieczeństwa w szkołach, w sytuacji potencjalnego wystąpienia zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, m.in. poprzez:

- wspieranie szkół w przygotowywaniu procedur postępowania na wypadek zagrożeń, poprzedzonych rzetelną ich analizą,
- weryfikowanie protokołów z kontroli zapewnienia bezpiecznych warunków korzystania z obiektów należących do szkół,

- podejmowanie działań dyscyplinujących w przypadku wystąpienia w przyszłości nieprawidłowości,

- uczestnictwo i realizację zadań, w ramach rządowych programów, dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

2. Podjęcie efektywnej i udokumentowanej współpracy z podmiotami zewnętrznymi, właściwymi w sprawach bezpieczeństwa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Rzeszów, 30 czerwca 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/

Kontroler
Mieczysław Fajger
Główny specjalista kontroli państwowej

/-/