

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT EDUKACJI, NAUKI I KULTURY

**INFORMACJA
O WYNIKACH KONTROLI
ZAPOBIEGANIA W SZKOŁACH
I PLACÓWKACH OPIEKUŃCZO-WYCHOWAWCZYCH
ZJAWISKOM PATOLOGII WŚRÓD DZIECI I MŁODZIEŻY**

Warszawa

ENK-41001-00

Nr ewid.: 177/2000/P/00/034/DEN

listopad 2000 r.

SPIS TREŚCI

	strona
A. CZĘŚĆ OGÓLNA.	2
1. Charakterystyka kontroli	2
2. Synteza ustaleń kontroli oraz ocena kontrolowanej działalności	4
3. Uwagi i wnioski	8
B. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA.	10
1. Charakterystyka stanu prawnego	10
2. Uwarunkowania organizacyjno-społeczne działalności kontrolowanej	21
3. Istotne ustalenia kontroli	26
3.1. Działania podejmowane w szkołach	26
3.2. Działania placówek opiekuńczo-wychowawczych	40
3.3. Działania organów prowadzących szkoły i placówki opiekuńczo-wychowawcze	44
3.4. Działania na szczeblu Ministerstwa Edukacji Narodowej	51
C. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA POKONTROLNEGO.	61
D. ZAŁĄCZNIK: wykaz jednostek kontrolowanych	65

A. CZĘŚĆ OGÓLNA.

1. Charakterystyka kontroli

Kontrolę P/00/034 „Zapobieganie w szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży” podjęła Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy. Przeprowadzono ją jako kontrolę planowaną w pierwszym i drugim kwartale 2000 r.

Celem kontroli było zbadanie i dokonanie oceny działalności szkół i wybranych typów placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz organów je prowadzących i nadzorujących w zakresie zapobiegania zjawiskom patologii¹ wśród dzieci i młodzieży w latach szkolnych 1998/1999 i 1999/2000 (I. semestr), a w szczególności zbadanie tego, czy:

- szkoły mają rozpoznanie patologii występujących na ich terenie,
- szkoły współpracują z rodzicami uczniów, policją, sądami oraz innymi właściwymi organami i instytucjami,
- szkoły podejmowały działania w sytuacjach, gdy były informowane o przypadkach przestępczości dzieci i młodzieży na ich terenie,
- w kraju istnieją programy udziału szkół w zapobieganiu patologii wśród dzieci i młodzieży,
- programy te są realizowane, czy szkoły wiedzą o takich programach, czy posiadają statuty i programy wychowawcze oraz jak je realizują,
- problematyka ta jest uwidoczniła w programach doskonalenia nauczycieli,
- w kraju jest program działań wobec tych patologii, z którymi szkoła nie może sobie poradzić oraz czy jest system zbierania informacji ze szkół w zakresie tych zdarzeń.

Kontrolą objęto 69 jednostek: 44 szkoły dla dzieci i młodzieży (18 szkół podstawowych, 8 gimnazjów oraz 18 zespołów szkół ogólnokształcących i zawodowych), 6 placówek opiekuńczo-wychowawczych różnych typów, 18 gmin i powiatów prowadzących szkoły i placówki opiekuńczo-wychowawcze oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej (zwane dalej MEN). Pełny wykaz skontrolowanych jednostek zawarto w części D niniejszej informacji.

¹ W literaturze przedmiotu, w tym i pedagogicznej, nie ma jednoznacznego określenia czym jest norma, a czym patologia w zachowaniu ludzkim. W „Słowniku współczesnego języka polskiego” (wyd. WILGA 1996) zdefiniowano pojęcie patologii następująco: „formy życia społecznego odbiegające od stanu normalnego, nie akceptowane przez ogół, pozostające w sprzeczności z wartościami światopoglądowymi uznawanymi przez daną społeczność, uznawane przez nich za wynaturzenia”.

W niniejszej informacji pod pojęciem patologii wśród dzieci i młodzieży rozumie się takie zachowania, jak: stosowanie agresji i przemocy wobec rówieśników lub młodszych, palenie papierosów, picie alkoholu, zażywanie narkotyków i środków halucynogennych, itp.

Tematyka kontroli w szkołach dotyczyła przede wszystkim: [a] rozpoznania skali zagrożeń przejawami patologii wśród uczniów (agresja i przemoc, narkomania, alkoholizm itp.) oraz sposobów przeciwdziałania i zapobiegania tym negatywnym zjawiskom; [b] wypełniania ustawowych oraz statutowych zadań wychowawczych i opiekuńczych, w szczególności w zakresie tworzenia warunków pobytu w szkole, zapewniających uczniom poczucie bezpieczeństwa i ochronę przed różnymi przejawami patologii społecznej; [c] współdziałania w tych sprawach z rodzicami uczniów, policją, sądami oraz innymi właściwymi organami i instytucjami; [d] przygotowywania nauczycieli w ramach ich doskonalenia zawodowego do prowadzenia działalności profilaktycznej; [e] działania nadzoru pedagogicznego w zakresie profilaktyki.

W placówkach opiekuńczo-wychowawczych badano głównie: zakres i formy pomocy udzielanej wychowankom, skuteczność działań wychowawczych i opiekuńczych podejmowanych w placówce oraz zakres finansowania potrzeb bieżących w 1999 r.

W gminach i powiatach, jako organach prowadzących, badano: zapewnianie podległym im szkołom i placówkom warunków (organizacyjnych i finansowych) umożliwiających realizację statutowych zadań wychowawczych i opiekuńczych oraz podejmowanie środowiskowych działań ukierunkowanych na zapobieganie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży (w tym w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych).

Tematyka kontroli w MEN dotyczyła w szczególności: zakresu i rezultatów działań podejmowanych w latach 1998 – 1999 w ramach ustawowych i regulaminowych zadań dotyczących zapobiegania zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży, a także rozpoznawania skutków zmian wprowadzonych w 1999 r. w oświatowym systemie wychowania, opieki i profilaktyki.

Kontrola w MEN przeprowadzona została na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli² pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności (zgodnie z art. 5 ust. 1 tej ustawy), a w szkołach i placówkach oraz organach je prowadzących na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy pod względem legalności, rzetelności i gospodarności (w związku z art. 5 ust. 2).

W kontroli uczestniczyły Delegatury NIK w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Opolu, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze, a nadto Departament Edukacji, Nauki i Kultury (koordynator kontroli).

2. Synteza ustaleń kontroli oraz ocena kontrolowanej działalności.

2.1. Zachowania patologiczne uczniów występowały w większości skontrolowanych szkół, a skala zagrożeń patologią – w tych szkołach, w których ją rozpoznano – była znaczna.

Opis: str. 26 – 29.

² Dz. U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59; zm.: z 1996 r. Nr 64, poz. 315 i Nr 89, poz. 402; z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 79, poz. 484, Nr 96, poz. 589, Nr 121, poz. 770 i Nr 133, poz. 883; z 1998 r. Nr 155, poz. 1016 i Nr 162, poz. 1116 i 1126.

Z ujawnionych w skontrolowanych szkołach przypadków, takich jak: stosowanie agresji i przemocy wobec rówieśników, palenie papierosów, picie alkoholu, zażywanie narkotyków, a niekiedy również wejście w konflikt z prawem, wynika, że zachowania patologiczne uczniów występowały w 36 spośród 44 skontrolowanych szkół i zespołów szkół. W każdej z nich ujawniono od kilku do kilkudziesięciu przypadków różnych, szczególnie nagannych, a nawet przestępczych, zachowań uczniów.

Rozpoznanie skali zagrożeń miała tylko ½ skontrolowanych szkół, w których to szkołach przeprowadzono z ich własnej inicjatywy odpowiednie badania ankietowe. W świetle tych badań w poszczególnych szkołach m. in. od kilkunastu do kilkudziesięciu procent (ponad 90%) uczniów przyznało się do okazjonalnego picia alkoholu, a od kilku do kilkunastu procent do sporadycznego zażywania narkotyków, a nawet kilkadziesiąt procent uczniów (ponad 40%) potwierdziło łatwy dostęp do nich.

2.2. Podstawową reakcją szkół na zagrożenie zjawiskami patologii było podjęcie działalności edukacyjno-informacyjnej.

Opis: str. 34 – 40.

Problematykę zapobiegania zjawiskom patologii wśród uczniów uwzględniano w planach i programach pracy wszystkich skontrolowanych szkół. Zadania z nich wynikające realizowano głównie na lekcjach będących do dyspozycji wychowawców klas, stosując często tylko tradycyjne i mało aktywne metody nauczania.

W 91% skontrolowanych szkół realizowano rozmaite (i niezależne od programu nauczania szkolnego) edukacyjne programy profilaktyczne i profilaktyczno-wychowawcze. W ok. 1/3 skontrolowanych szkół wdrożono własne programy, opracowane przez nauczycieli tych szkół. Zasięg oddziaływania tych programów w poszczególnych szkołach był bardzo różny i uzależniony m. in. od specjalistycznego przygotowania nauczycieli oraz od możliwości finansowych szkół i organów je prowadzących.

Działania informacyjne szkół kierowane były też do rodziców uczniów przez informowanie o zachowaniach oraz o istniejących w danym środowisku albo potencjalnych zagrożeniach zjawiskami patologii społecznej. Istotniejsze uchybienia we współdziałaniu z rodzicami uczniów stwierdzono w 3 szkołach (spośród 44).

W 95% skontrolowanych szkół uwzględniano zagadnienia związane z zapobieganiem różnym zagrożeniom wśród dzieci i młodzieży w doskonaleniu zawodowym nauczycieli. Jednak podstawową formą tego doskonalenia dla ogółu nauczycieli były szkoleniowe posiedzenia rad pedagogicznych, niekiedy prowadzone z udziałem przedstawicieli policji lub specjalistów z różnych służb i instytucji specjalistycznych.

2.3. W celu zapewnienia uczniom poczucia bezpieczeństwa w połowie spośród zagrożonych szkół wprowadzono szczególne rozwiązania organizacyjne, takie np. jak obowiązek noszenia przez wszystkich uczniów i pracowników identyfikatorów oraz zatrudnienie specjalistycznych firm ochroniarskich. Koszty z tym związane pokrywali głównie rodzice uczniów. W 9 szkołach funkcjonariusze policji udzielali pomocy w eliminowaniu zagrożeń przez szczególne nadzorowanie terenów sąsiadujących z obiektami szkolnymi.

Opis: str. 33, 35.

2.4. Wobec uczniów wykazujących przejawy społecznego nieprzystosowania w kontrolowanych szkołach podejmowane były głównie interwencje dyscyplinujące: rozmowy z wychowawcą, pedagogiem szkolnym (jeśli był zatrudniony) i dyrektorem szkoły, obniżano oceny z zachowania oraz stosowano inne sankcje

i kary przewidziane w statucie szkolnym. Indywidualną pracę wychowawczą z takimi uczniami prowadzili pedagodzy szkolni. Rezultaty tych działań były zróżnicowane i zależne m. in. od konsekwentnego współdziałania szkół z rodzicami uczniów, ponieważ zachowaniom społecznie niepożądanym najskuteczniej przeciwstawić może się najbliższa rodzina, będąca najważniejszym źródłem kształtowania ludzkiej osobowości.

Opis: str. 31 – 32.

2.5. W działaniach profilaktycznych znaczącą pomoc otrzymywały szkoły ze strony funkcjonariuszy policji.

Opis: str. 34 – 35.

W $\frac{3}{4}$ wśród skontrolowanych szkół przedstawiciele policji przeprowadzali prelekcje dla uczniów, ich rodziców oraz nauczycieli na temat zapobiegania przestępczości i narkomanii wśród nieletnich, a w $\frac{1}{4}$ szkół prowadzili rozmowy profilaktyczne z uczniami i ich rodzicami oraz brali udział w szkolnych komisjach wychowawczych. W 9 szkołach objętych kontrolą funkcjonariusze policji nadzorowali tereny sąsiadujące z obiektami szkolnymi.

2.6. Nie stwierdzono jednak, by w szkołach istniał sprawny system reagowania na przypadki zachowań świadczących o niedostosowaniu społecznym oraz minimalizowania skutków patologii.

Opis: str. 29 – 31, 40.

Niemal w co trzeciej spośród skontrolowanych szkół nie zatrudniano pedagoga szkolnego, a więc osoby, której przygotowanie do zapobiegania skutkom patologii i do pracy z uczniami niedostosowanymi jest większe niż nauczycieli. Ponadto niektóre ze szkół nie prowadziły stałej współpracy z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi.

Formy doskonalenia profesjonalnego – takie jak studia, kursy, warsztaty itp. – podejmowała i kończyła ograniczona część nauczycieli: tylko w $\frac{1}{4}$ skontrolowanych szkół więcej niż połowa nauczycieli miała specjalistyczne przygotowanie do prowadzenia działalności profilaktycznej.

Prawie w co szóstą spośród kontrolowanych szkół stwierdzono niewypełnianie obowiązków przez nauczycieli dyżurujących w czasie przerw międzylekcyjnych, co oznacza, że w szkołach tych nie stosowano właściwie jednej z podstawowych formy opieki nad uczniami.

W konkretnych przypadkach np. przywłaszczenia mienia, szkoły poszukiwały pomocy w policji stosunkowo rzadko, szczególnie wtedy, gdy niewłaściwe zachowania ucznia miały – w ocenie szkoły – charakter utrwalony, powtarzający się, o znacznym społecznym zagrożeniu, a u ich podłoża leżała demoralizacja ucznia lub jego najbliższego otoczenia.

2.5. Istotną przeszkodą w stworzeniu sprawnego systemu reagowania na zjawiska patologii wśród dzieci i młodzieży było nie wykonanie przez MEN niektórych zadań z tego zakresu.

Opis: str. 55 – 57.

MEN nie utworzyło **krajowego banku danych** o programach profilaktycznych i ośrodkach szkolących specjalistów w zakresie zapobiegania zjawiskom patologii oraz o rozmiarach zagrożeń. Nie opracowano też **standardów programów profilaktycznych**, co utrudnia ocenę jakości programów profilaktycznych, realizowanych przez szkoły i często opłacanych ze środków publicznych. MEN nie opracowało też dotąd **metod**

i procedur diagnozowania zagrożeń uzależnieniami, co jest jednym z zadań wyznaczonych krajowym programem przeciwdziałania narkomanii.

Ponadto **Minister Edukacji Narodowej nie wydał aktów wykonawczych** w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach i placówkach oraz w sprawie form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonej narkomanią, przewidzianych odpowiednio art. 22 ust. 2 pkt 13 oraz art. 71 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o systemie oświaty oraz art. 9 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

2.6. Wsparciem ze strony MEN dla profilaktyki wśród dzieci i młodzieży były programy profilaktyczno-wychowawcze sfinansowane ze środków tego resortu. Na ten cel przeznaczono w ramach tzw. grantów edukacyjnych i zadań zleconych odpowiednio 1.274,6 tys. zł i 2.021 tys. zł w 1998 r. oraz 530,7 tys. zł i 4.199,5 tys. zł w 1999 r. **MEN nie dokonało jednak merytorycznej oceny pierwszej edycji grantów, a nadto w bardzo ograniczonym zakresie kontrolowało wykonanie zadań (z zakresu profilaktyki) zleconych podmiotom nie należącym do sektora finansów publicznych.** Opis: str. 52 – 55.

2.7. W skontrolowanych placówkach opiekuńczo-wychowawczych opieki częściowej sporadycznie tylko występowały zachowania naganne wychowanków. Natomiast **nasilenie zdarzeń o charakterze patologicznym miało miejsce w placówkach świadczących opiekę całkowitą**, co wynikało z tego, że do placówek tych trafiali młodociani w znaczącym stopniu zdemoralizowani.

Opis: str. 41 – 42.

W 4 spośród 6 skontrolowanych placówek opiekuńczo-wychowawczych **stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia, utrudniające pośrednio prowadzenie pracy wychowawczej.** Polegały one głównie na nieprzestrzeganiu obowiązujących przepisów normujących organizację placówki, tryb i zasady przyjmowania wychowanków oraz dokumentowanie różnych aspektów pracy poszczególnych placówek. Opis: str. 43 – 44.

2.8. Żaden ze skontrolowanych powiatów nie opracował powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, co jest obowiązkiem ustawowym. Opis: str. 50.

2.9. Czynnikiem utrudniającym realizację zadań wychowawczo-profilaktycznych szkół i placówek był niedostatek środków finansowych przeznaczanych na takie potrzeby.

Opis: str. 29, 43 – 45, 51 – 52.

Przy ustalaniu przez organy prowadzące planów finansowych szkół i placówek, w co drugiej spośród skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego wprowadzano ograniczenia w działalności tych szkół i placówek, które dotyczyły m. in. zatrudniania pedagogów i psychologów szkolnych, organizacji różnych form pomocy psychologicznej i pedagogicznej dla uczniów i wychowanków i zajęć pozalekcyjnych. W 15 spośród 44 szkół nie organizowano albo organizowano w ograniczonym zakresie zajęcia pozalekcyjne. Trudności w finansowaniu statutowej działalności placówek resocjalizacyjnych i opiekuńczo-wychowawczych, zwłaszcza

placówek opieki całkowitej, spowodowane były m. in. obniżeniem o 25% środków budżetowych na wydatki rzeczowe w tych placówkach.

Dodać trzeba, iż w latach 1998 – 1999 organy prowadzące szkoły i placówki w znaczącym stopniu finansowały realizację zadań oświatowych z dochodów własnych: gminy w 40,7% i 14,6% w latach 1998 – 1999, a powiaty w 40,2% w 1999 r.

3. Uwagi i wnioski.

3.1. Wyjściowym warunkiem skuteczniejszego zapobiegania coraz powszechniej występującym zjawiskom patologii i przejawom niedostosowania społecznego wśród dzieci i młodzieży jest **wiarygodne rozpoznanie i okresowe monitorowanie skali zagrożeń** takimi zjawiskami. **Jest to zadanie** dla wszystkich ogniw systemu oświaty, w szczególności **dla wychowawców, nauczycieli, rad pedagogicznych szkół, nadzoru pedagogicznego ze strony kuratorów oświaty³ oraz organów prowadzących.**

3.2. Istotnym warunkiem skutecznej profilaktyki jest właściwe przygotowanie nauczycieli do pracy wychowawczej nakierowanej na przeciwdziałanie nieprzystosowaniu społecznemu. **Organizacja dokształcania nauczycieli w tym zakresie powinna być dostosowana do potrzeb szkół i społeczności lokalnych, jest to więc zadanie dla szkół, organów prowadzących i kuratorów oświaty⁴.**

3.3. **Realizacja przez szkoły własnych programów wychowawczych oraz** rozmaitych edukacyjnych programów profilaktycznych i profilaktyczno-wychowawczych **winna podlegać systematycznej analizie i ocenie** (ewaluacji), zarówno **przez szkoły, jak i przez kuratorów oświaty** (w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego), zwłaszcza pod kątem uzyskiwania pożądanych efektów wychowawczych i profilaktycznych.

3.4. Na szczeblu powiatów niezbędne jest budowanie spójnych i odpowiadających potrzebom lokalnym systemów opieki nad dziećmi (pozbawionymi całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej albo niedostosowanymi społecznie), których elementem są m. in. placówki opiekuńczo-wychowawcze. W tym celu **konieczne jest przyspieszenie prac nad wypełnieniem ustawowego obowiązku opracowania powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych⁵.**

3.5. Realizując wcześniejsze zamierzenia, **Minister Edukacji Narodowej winien utworzyć bank danych o** rozmiarach zagrożeń różnymi przejawami patologii wśród dzieci i młodzieży w kraju, o programach

³ Do przeprowadzenia diagnozy zagrożeń występujących w szkołach i placówkach oraz do podjęcia wszechstronnego przeciwdziałania przejawom patologii społecznej wśród dzieci i młodzieży zobowiązuje kuratorów oświaty przepis art. 31 pkt 12 ustawy o systemie oświaty (po zmianie z dnia 21 stycznia 2000 r.).

⁴ Przepisy art. 31 pkt 9 ustawy o systemie oświaty (po zmianie z dnia 21 stycznia 2000 r.) zobowiązują kuratora oświaty do badania potrzeb nauczycieli w zakresie ich doskonalenia. Kurator oświaty może także podejmować działania wspomagające materialnie i organizacyjnie doskonalenie nauczycieli.

⁵ Art. 10a pkt 2 ustawy o pomocy społecznej.

profilaktycznych i ich efektach oraz o ośrodkach szkolących profesjonalistów, a także winien **opracować metody i procedury diagnozowania zagrożeń** uzależnieniami oraz agresją i przemocą rówieśniczą. Stanowiłoby to istotne wsparcie dla pracy szkół w zakresie przeciwdziałania patologiom.

3.6. Minister Edukacji Narodowej winien wydać akty wykonawcze, przewidziane przepisami art. 22 ust. 2 pkt 13 i art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, **normujące zasady udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach i placówkach oraz szczegółowe zasady działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych i innych poradni specjalistycznych,** a także **rozporządzenie w sprawie form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonej uzależnieniami,** przewidziane art. 9 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (albo winien wnioskować o zmianę treści tej delegacji ustawowej, tak, by uwzględniała nowe rozwiązania przyjęte w przepisach reformujących funkcjonowanie systemu oświaty).

3.7. Istnieje potrzeba zapewnienia dostatecznych środków na sfinansowanie zadań szkół i placówek w zakresie organizowania pomocy psychologiczno-pedagogicznej, zajęć profilaktycznych i pozalekcyjnych, pomocy materialnej dla uczniów, doskonalenia nauczycieli, a także – tam gdzie istnieje taka potrzeba – w celu zatrudnienia pedagogów i psychologów szkolnych.

B. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA.

1. Charakterystyka stanu prawnego.

Zadania szkół i placówek opiekuńczo-wychowawczych, prowadzących je organów oraz Ministra Edukacji Narodowej w zakresie zapobiegania różnorodnym zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży normują przepisy:

- ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁶, zwanej dalej „ustawą o systemie oświaty”,
- ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej⁷, zwanej dalej „ustawą o pomocy społecznej”,
- ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁸, zwanej dalej „ustawą o wychowaniu w trzeźwości”,
- ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁹, zwanej dalej „ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii”,

⁶ Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329; zm.: z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 28, poz. 153 i Nr 141, poz. 943; z 1998 r. Nr 117, poz. 759 i Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 19, poz. 299 i Nr 48, poz. 550.

⁷ Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414; zm.: z 1998 r. Nr 106, poz. 668, Nr 117, poz. 756, Nr 162, poz. 1118 i 1126; z 1999 r. Nr 20, poz. 170, Nr 79, poz. 885 i Nr 90, poz. 1001; z 2000 r. Nr 12, poz. 136 i Nr 19, poz. 238.

⁸ Dz. U. Nr 35, poz. 230; zm.: z 1984 r. Nr 34, poz. 184; z 1987 r. Nr 33, poz. 180; z 1989 r. Nr 35, poz. 192; z 1990 r. Nr 34, poz. 198 i Nr 73, poz. 431; z 1991 r. Nr 73, poz. 321 i Nr 94, poz. 419; z 1993 r. Nr 40, poz. 184; z 1996 r. Nr 127, poz. 593; z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Nr 113, poz. 732 i Nr 121, poz. 770; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 2000 r. Nr 12, poz. 136.

- ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego¹⁰, zwanej dalej „ustawą o ochronie zdrowia psychicznego”,
- ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych¹¹, zwanej dalej „ustawą o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu”,
- wymienionych dalej aktów wykonawczych do powołanych wyżej ustaw.

1.1. Obowiązek reakcji szkoły wobec aktów agresji i przemocy oraz innych przejawów zachowań patologicznych dzieci i młodzieży, a także prowadzenia działań zapobiegających zjawiskom patologii wśród uczniów, wynika w szczególności z określenia zakresu pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół, zawartego przede wszystkim w statutach szkół. Statuty winny regulować m. in.: realizację zadań w zakresie udzielania uczniom pomocy psychologicznej i pedagogicznej, formy sprawowania opieki nad niektórymi uczniami, formy współdziałania rodziców i nauczycieli w sprawach wychowania i kształcenia dzieci, formy spełniania zadań nauczycieli i wychowawców w tym zakresie, a także szczegółowe prawa i obowiązki uczniów, jak to przewidywało zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 czerwca 1992 r. w sprawie ramowego statutu szkół publicznych dla dzieci i młodzieży¹². Zarządzenie to obowiązywało do września 1999 r. we wszystkich typach szkół, z wyjątkiem szkół artystycznych i specjalnych, a od września 1999 r. obowiązuje tylko w szkołach ponadpodstawowych.

Natomiast od tej daty kwestie dotyczące statutow szkół objętych od września 1999 r. reformą oświatową normują przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie ramowych statutow publicznej sześcioletniej szkoły podstawowej, publicznego gimnazjum oraz publicznego przedszkola¹³. Statuty tych szkół mają określać w szczególności: [a] cele i zadania szkoły uwzględniające program wychowawczy szkoły, o którym mowa w odrębnych przepisach¹⁴, [b] sposób wykonywania zadań szkoły z uwzględnieniem optymalnych warunków rozwoju ucznia, zasad bezpieczeństwa oraz zasad promocji i ochrony zdrowia, [c] szczegółowe zasady systemu oceniania w danej szkole, [d] organizację zajęć dodatkowych dla uczniów z uwzględnieniem w szczególności ich potrzeb rozwojowych, [e] formy opieki i pomocy uczniom, którym z przyczyn rozwojowych, rodzinnych lub losowych potrzebna jest pomoc i wsparcie, [f] organizację współdziałania z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi oraz innymi instytucjami świadczącymi poradnictwo i specjalistyczną pomoc dzieciom i rodzicom, [g] zasady i formy współdziałania szkoły z rodzicami (prawnymi opiekunami) w zakresie nauczania, wychowania i profilaktyki, [h] przypadki, w których dyrektor szkoły może wystąpić do kuratora oświaty z wnioskiem o przeniesienie ucznia do innej szkoły, [i] warunki

⁹ Dz. U. Nr 75, poz. 468; zm.: z 1997 r. Nr 88, poz. 554; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 2000 r. Nr 20, poz. 256.

¹⁰ Dz. U. Nr 111, poz. 535; zm.: z 1997 r. Nr 88, poz. 554 i Nr 113, poz. 731; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 1999 r. Nr 11, poz. 95.

¹¹ Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55; zm.: z 1997 r. Nr 88, poz. 554 i Nr 121, poz. 770; z 1999 r. Nr 96, poz. 1107.

¹² Dz. Urz. MEN Nr 4, poz. 18 (sprostowanie w Nr. 5).

¹³ Dz. U. Nr 14, poz. 131, zm.: z 2000 r. Nr 2, poz. 20.

¹⁴ Podstawa programowa kształcenia ogólnego dla sześcioletnich szkół podstawowych i gimnazjów, stanowiąca załącznik do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego (patrz przypis 15).

pobytu w szkole zapewniające uczniom bezpieczeństwo, ochronę przed przemocą, demoralizacją oraz innymi przejawami patologii społecznej.

1.2. Rozporządzeniem z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego¹⁵ Minister Edukacji Narodowej ustalił podstawę programową tego kształcenia dla: sześciolletnich szkół podstawowych i gimnazjów oraz szkół ponadpodstawowych funkcjonujących nadal w systemie szkolnym, obowiązującą od 1 września 1999 r. W „Podstawie programowej kształcenia ogólnego dla sześciolletnich szkół podstawowych i gimnazjów” ustalono m. in., że działalność edukacyjna szkoły powinna być określona przez szkolny zestaw programów nauczania oraz program wychowawczy szkoły, który opisuje w sposób całościowy wszystkie treści i działania o charakterze wychowawczym i jest realizowany przez wszystkich nauczycieli. Szkolny zestaw programów nauczania oraz program wychowawczy szkoły powinny tworzyć spójną całość. Ich przygotowanie i realizacja są zadaniem zarówno całej szkoły, jak i każdego nauczyciela. Obok zadań wychowawczych nauczyciele powinni wykonywać również działania opiekuńcze i profilaktyczne, odpowiednio do istniejących potrzeb. Program wychowawczy szkoły uchwała rada pedagogiczna po zasięgnięciu opinii rady rodziców i samorządu uczniowskiego.

1.3. Opinię szkoły o spełnianiu przez ucznia obowiązków szkolnych, jego kulturze osobistej, postawie wobec kolegów i innych osób wyraża ocena zachowania ucznia. Ogólne kryteria i zasady ustalania tej oceny regulowały do 31 sierpnia 1999 r. przepisy zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 września 1992 r. w sprawie zasad oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów w szkołach publicznych dla dzieci i młodzieży oraz przeprowadzania egzaminów sprawdzających i klasyfikacyjnych¹⁶. W myśl § 5 ust. 4 tego zarządzenia, szczegółowe kryteria oceny zachowania ucznia, tryb i zasady jej ustalania oraz tryb odwoławczy ustala rada pedagogiczna po uzyskaniu opinii samorządu uczniowskiego i rady rodziców. Od 1 września 1999 r. zaś kwestie te normują przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych¹⁷. W § 11 ust. 1 rozporządzenia określono, że ocena zachowania powinna uwzględniać w szczególności: (1) funkcjonowanie ucznia w środowisku szkolnym, (2) respektowanie zasad współżycia społecznego i ogólnie przyjętych norm etycznych. Szczegółowe zasady oceniania wewnątrzszkolnego określa statut szkoły, z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia (§ 3 ust. 2).

¹⁵ Dz. U. Nr 14, poz. 129; zm.: Nr 60, poz. 642; z 2000 r. Nr 2, poz. 18. W związku z ostatnią nowelizacją, ustalającą podstawy programowe dla przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, z dniem 25 stycznia 2000 r. zmieniono tytuł rozporządzenia (obecnie brzmienie: rozporządzenie [...] w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego).

¹⁶ Dz. Urz. MEN Nr 7, poz. 32; zm. z 1993 r. Nr 10, poz. 38.

¹⁷ Dz. U. Nr 41, poz. 413; zm.: z 2000 r. Nr 6, poz. 72.

1.4. W myśl – obowiązującego do dnia 23 lutego 2000 r. - przepisu art. 68d ust. 1 ustawy o systemie oświaty¹⁸ dzieciom i młodzieży osieroconym, pozbawionym całkowicie lub częściowo opieki, zagrożonym uzależnieniem, niedostosowanym społecznie, pobierającym naukę poza miejscem zamieszkania, ze środowisk zagrożonych ekologicznie i pozostającym w trudnej sytuacji materialnej, mogła być organizowana opieka w szkołach, placówkach opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych lub w innych formach. Rodzaje, formy oraz organizację opieki w szkołach i placówkach, a także zasady udzielania i organizacji pomocy oraz opieki psychologiczno-pedagogicznej, miał określić w drodze rozporządzenia Minister Edukacji Narodowej (art. 68d ust.2). **Rozporządzenie to nie zostało wydane.**

Przepisy ustawy o systemie oświaty w obecnie obowiązującym brzmieniu zawierają delegacje do wydania przez Ministra Edukacji Narodowej rozporządzeń w sprawie: [a] zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach i placówkach (art. 22 ust. 2 pkt 13), [b] szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz innych poradni specjalistycznych, z uwzględnieniem realizacji przez te poradnie zadań w zakresie udzielania pomocy dzieciom i młodzieży oraz wspierania rodziny (art. 71 ust. 1 pkt 2 i ust. 3). **Do sierpnia 2000 r. rozporządzenia te nie zostały wydane.**

W tej sytuacji - w okresie objętym kontrolą NIK - problemy te regulowały nadal wydane wcześniej przepisy wykonawcze do ustawy o systemie oświaty: [a] zarządzenie Nr 15 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 maja 1993 r. w sprawie zasad udzielania uczniom pomocy psychologicznej i pedagogicznej¹⁹, zwane dalej „zarządzeniem w sprawie pomocy psychologicznej i pedagogicznej”, [b] rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 czerwca 1993 r. w sprawie organizacji i zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz innych publicznych poradni specjalistycznych²⁰, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie poradni psychologiczno-pedagogicznych”²¹.

W § 2 i § 3 ust. 1 zarządzenia w sprawie pomocy psychologicznej i pedagogicznej określono, że celem tej pomocy – udzielanej uczniom na wniosek ucznia, nauczyciela, pedagoga, psychologa, rodziców (opiekunów prawnych) lub innych osób – jest w szczególności korygowanie odchyleń od normy oraz eliminowanie przyczyn i przejawów zaburzeń, w tym zaburzeń zachowania. Pomoc psychologiczna i pedagogiczna w szkole oraz placówce opiekuńczo-wychowawczej mogła być organizowana w formach wymienionych w § 3 ust. 3

¹⁸ Art. 68d ustawy o systemie oświaty skreślony został mocą przepisów art. 25 pkt 21 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. nr 12, poz.136).

¹⁹ Dz. Urz. MEN Nr 6, poz. 19 (sprostowanie w Nr. 7). Zarządzenie to wydane zostało na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 10 ustawy o systemie oświaty, skreślonego ustawą nowelizującą z dnia 21 lipca 1995 r. (Dz. U. Nr 101, poz. 504).

²⁰ Dz. U. Nr 67, poz. 322. Rozporządzenie to wydane zostało na podstawie art. 60 ust. 2 i art. 71 ustawy o systemie oświaty.

²¹ W myśl art. 74 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz.136), przepisy wykonawcze wydane przed wejściem w życie tej ustawy na podstawie upoważnień zawartych w ustawie o systemie oświaty zachowały moc do dnia 30 czerwca 2000 r.

zarządzenia²². Pomoc tę w szkołach i placówkach organizują pedagodzy szkolni, do których zadań należy także pomoc wychowawcom klas, w szczególności w zakresie rozpoznawania indywidualnych potrzeb uczniów oraz analizowania przyczyn niepowodzeń szkolnych (§ 9 ust. 1).

Zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie poradni psychologiczno-pedagogicznych dzieci z odchyleniami i zaburzeniami rozwojowymi, wobec których stosowane przez nauczyciela różne formy opieki i pomocy nie przynoszą pożądanego wyników, powinny zostać skierowane do poradni psychologiczno-pedagogicznej celem uzyskania diagnozy oraz określenia odpowiednich form terapii, kształcenia i opieki.

Zasady działania placówek opiekuńczo-wychowawczych normowały przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 lutego 1994 r. w sprawie rodzajów i zasad działania publicznych placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych oraz ramowych statutów tych placówek²³, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych”. W myśl § 2 ust. 1 tego rozporządzenia publicznymi placówkami opiekuńczo-wychowawczymi są: [a] rodzinne domy dziecka, [b] domy dziecka, w tym domy dla małych dzieci, [c] pogotowia opiekuńcze, [d] specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, [e] bursy szkolne, [f] świetlice i kluby środowiskowe, w tym dworcowe, profilaktyczno-wychowawcze i terapeutyczne, [g] ogniska wychowawcze, [h] młodzieżowe ośrodki socjoterapii, w tym turnusowe, [i] domy wczasów dziecięcych²⁴. Przepisy § 3 ust. 1 rozporządzenia stanowiły, że placówki te tworzy się m. in. dla dzieci i młodzieży pozbawionych całkowicie, częściowo lub okresowo opieki rodzicielskiej, zagrożonych uzależnieniem, z zaburzeniami zachowania i niedostosowanych społecznie. Celem placówek, w zależności od ich rodzaju, było tworzenie właściwych dla prawidłowego rozwoju dzieci i młodzieży warunków wychowawczych, zdrowotnych i materialnych oraz umożliwienie prawidłowego przebiegu procesów rozwoju i socjalizacji (§ 7 ust. 1).

Z dniem 1 stycznia 1999 r. - na mocy przepisów art. 2a pkt 13 i art. 10a pkt 7 ustawy o pomocy społecznej - prowadzenie niektórych oświatowych placówek opiekuńczo-wychowawczych przeszło do zadań z zakresu pomocy społecznej realizowanych przez powiaty²⁵.

Minister Edukacji Narodowej, zgodnie z przepisem art. 60 ust. 2a ustawy o systemie oświaty (obowiązującym do dnia 23 lutego 2000 r.), zobowiązany był do określenia w drodze rozporządzenia - w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego - standardów usług w zakresie

²² Wymieniono tam: zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze i zajęcia specjalistyczne (korekcyjno-kompensacyjne, logopedyczne, socjoterapię oraz inne zajęcia o charakterze terapeutycznym), klasy wyrównawcze, klasy terapeutyczne, świetlice terapeutyczne.

²³ Dz. U. Nr 41, poz. 156; zm. z 1999 r. Nr 67, poz. 758. Zmiana weszła w życie z dniem 25 sierpnia 1999 r.

²⁴ Placówki wymienione w grupach oznaczonych lit. [f] – [i] zobowiązane były do prowadzenia działalności opiekuńczo-wychowawczej o charakterze profilaktycznym (§ 2 ust. 3 rozporządzenia, przed zmianą omówioną w poprzednim przypisie).

²⁵ Przepisy te wprowadzone zostały art. 13 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126) i dotyczyły takich placówek opiekuńczo-wychowawczych jak: domy dziecka, rodzinne domy dziecka, pogotowia opiekuńcze, ogniska wychowawcze oraz świetlice i kluby środowiskowe.

opieki nad dzieckiem i wychowania dzieci w tych placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Rozporządzenie to nie zostało wydane²⁶.

Z dniem 23 lutego 2000 r. dzieciom i młodzieży pozbawionym całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej, a także dzieciom i młodzieży niedostosowanym społecznie organizuje się opiekę i wychowanie na zasadach określonych w przepisach o pomocy społecznej²⁷. Istniejące w tym dniu publiczne oświatowe placówki opiekuńczo-wychowawcze i resocjalizacyjne (z wyjątkiem specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, burs szkolnych i domów wczasów dziecięcych) stały się, z mocy prawa, placówkami opiekuńczo-wychowawczymi w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej²⁸.

1.5. W myśl art. 5 ust. 5 i 6 ustawy o systemie oświaty do końca 1998 r. zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych (z wyjątkiem szkół specjalnych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich) należało do obowiązkowych zadań własnych gmin, a zakładanie i prowadzenie m. in. publicznych szkół ponadpodstawowych, szkół specjalnych oraz placówek publicznych, w tym opiekuńczo-wychowawczych do obowiązków państwa, realizowanych przede wszystkim przez kuratorów oświaty (działających w imieniu wojewody)²⁹. Od stycznia 1999 r. do zadań własnych gmin należy zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi (z wyjątkiem szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich), a do zadań własnych powiatu należy zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi, a także placówek wymienionych w art. 2 pkt. 3 – 5 i 7 ustawy o systemie oświaty, z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym³⁰. Organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność, zaś do zadań tego organu należy w szczególności zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki (art. 5 ust. 7 pkt. 1 ustawy o systemie oświaty).

1.6. Z unormowań ustawy o pomocy społecznej (art. 10 ust. 2, art. 13 i art. 16) wynika, że do obowiązkowych zadań własnych gminy należy dożywianie dzieci, przy czym pomoc ta przyznana dzieciom i

²⁶ Art. 60 ust. 2 ustawy o systemie oświaty został dodany art. 15 pkt 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa i skreślony art. 25 pkt 19 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej.

²⁷ Art. 72 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu ustalonym art. 25 pkt 25 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej.

²⁸ Art. 64 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej. Istniejące w dniu wejścia w życie tej ustawy publiczne specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze stały się placówkami, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o systemie oświaty, a publiczne bursy szkolne i domy wczasów dziecięcych stały się placówkami, o których mowa w art. 2 pkt 7 powołanej ustawy.

²⁹ Art. 31 pkt. 1 ustawy o systemie oświaty przed zmianą wprowadzoną art. 1 pkt 24 ustawy z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty.

³⁰ Art. 5 ust. 5 i 5a ustawy o systemie oświaty, po zmianie wprowadzonej art. 1 pkt 6 lit. c oraz d powołanej wyżej ustawy nowelizującej.

młodzieży w okresie nauki w szkole może być realizowana w formie zakupu posiłków. Ponadto od 23 lutego 2000 r. do zadań własnych gmin o charakterze obowiązkowym z zakresu tej pomocy należy organizowanie i prowadzenie gminnych ognisk wychowawczych oraz świetlic i klubów środowiskowych dla dzieci³¹.

Z kolei do zadań z zakresu pomocy społecznej realizowanych przez powiaty należy m. in. opracowywanie powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, a od dnia 23 lutego 2000 r. również zapewnianie opieki i wychowania dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców oraz dzieciom niedostosowanym społecznie, w szczególności poprzez prowadzenie i organizowanie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym ognisk wychowawczych, świetlic i klubów środowiskowych o zasięgu ponadgminnym, a także tworzenie i wdrażanie programów pomocy dziecku i rodzinie³².

1.7. Przepisy art. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nakładają na Ministra Edukacji Narodowej obowiązek uwzględnienia problemu trzeźwości i abstynencji wśród celów wychowania oraz do zapewnienia w programach nauczania wiedzy o szkodliwości alkoholizmu dla jednostki w życiu rodzinnym i społecznym.

W art. 4(1) ust. 1 i 2 tej ustawy określono, że prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych (w tym prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej, w szczególności dla dzieci i młodzieży) należy do zadań własnych gmin, a realizacja tych zadań prowadzona jest w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, uchwalanego corocznie przez radę gminy.

1.8. W myśl art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii przeciwdziałanie to obejmuje działalność wychowawczą i zapobiegawczą, która – według przepisów art. 7 ust. 1 – obejmuje promocję zdrowia psychicznego, promocję zdrowego stylu życia, informowanie o szkodliwości środków i substancji, których używanie może prowadzić do narkomanii oraz o narkomanii i jej skutkach. Zadania te są realizowane m. in. przez wprowadzenie problematyki zapobiegania narkomanii do programów szkół i innych placówek systemu oświaty (art. 7 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy), również przez szkoły i placówki objęte systemem oświaty (art. 3 ust. 2 pkt 1).

Przepisy art. 8, 9, 11 i 12 tej ustawy zobowiązywały Ministra Edukacji Narodowej do podjęcia różnych działań na rzecz przeciwdziałania narkomanii, w tym m. in. do określenia – w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej (obecnie Minister Zdrowia) – w drodze rozporządzeń w sprawie: [a] umieszczania problematyki promocji zdrowia psychicznego i zdrowego stylu życia, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących zapobiegania narkomanii, w podstawach programowych i programach wychowania realizowanych w

³¹ Zgodnie z art.10 ust. 2 pkt 1a, który został dodany przez art. 21 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej.

³² Odpowiednio: art. 10a pkt 2 ustawy o pomocy społecznej (dodany art. 64 pkt 4 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej, w związku z reformą ustrojową państwa) oraz art. 10a pkt 7 tej ustawy (w brzmieniu określonym przez art. 21 pkt 3 lit. d ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej).

szkołach i innych placówkach systemu oświaty (art. 8 ust. 1), [b] szczególnych form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem (art. 9 ust. 4)³³. Do sierpnia 2000 r. **Minister Edukacji Narodowej nie wydał drugiego z tych rozporządzeń wykonawczych**. Zakres problematyki promocji zdrowia psychicznego i zdrowego stylu życia, z uwzględnieniem m. in. zagadnień dotyczących narkomanii, określony został natomiast rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego³⁴.

Ponadto zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii – np. takie jak: stworzenie odpowiednich banków danych, opracowanie materiałów edukacyjnych, itd. – na Ministra Edukacji Narodowej nakłada Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii, uchwalany przez Radę Ministrów (art. 4 ust. 1 i 2).

1.9. Przepisy art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego określają, że działania, działania zapobiegawcze w zakresie ochrony zdrowia psychicznego, podejmowane przede wszystkim m. in. wobec dzieci i młodzieży, obejmują w szczególności: (1) stosowanie zasad ochrony zdrowia psychicznego w pracy szkół, placówek oświatowych, opiekuńczo-wychowawczych, resocjalizacyjnych, (2) tworzenie placówek rozwijających działalność zapobiegawczą (przede wszystkim poradnictwa psychologicznego oraz placówek specjalistycznych), z uwzględnieniem wczesnego rozpoznawania potrzeb dzieci z zaburzeniami rozwoju psychoruchowego.

W myśl § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1996 r. w sprawie sposobu organizowania i prowadzenia działalności w dziedzinie promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym³⁵ szkoły i placówki resocjalizacyjne zostały zobowiązane do organizowania i prowadzenia działań w zakresie promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym. Według § 2 pkt 3 powołanego rozporządzenia działania te są realizowane w szczególności przez uwzględnianie zagadnień promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym w programach nauczania, a także w programach kształcenia podyplomowego i zawodowego osób zajmujących się nauczaniem i wychowaniem, leczeniem, opieką, rehabilitacją i resocjalizacją oraz w programach ochrony zdrowia .

1.10. Przepisy ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu m. in. zabraniają w szkołach i placówkach oświatowo-wychowawczych palenia wyrobów tytoniowych, poza wyraźnie wyodrębnionymi miejscami, a także sprzedaży tych wyrobów (art. 5 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 2 ustawy).

1.11. Zagadnienia dotyczące problematyki wynikającej z ustaw omówionych w wyróżnionych wyżej pkt. 1.7 – 1.10 uwzględnione zostały częściowo w „Podstawach programowych kształcenia ogólnego”, stanowiących załączniki nr 1-2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 1999 r.

³³ Art. 9 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii dodany został przez art. 125 pkt 4b ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. Wcześniej delegację tę zawierał art. 10 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

³⁴ Rozporządzenie to wydane zostało na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

³⁵ Dz. U. Nr 112, poz. 537.

I tak w „Podstawie programowej dla sześciolletniej szkoły podstawowej” w II etapie edukacyjnym (obejmującym klasy IV-VI) przewidziano wśród tzw. ścieżek edukacyjnych³⁶ o charakterze wychowawczo-dydaktycznym m. in. edukację prozdrowotną i wychowanie do życia w społeczeństwie, w tym wychowanie do życia w rodzinie, a w „Podstawie programowej dla gimnazjum (III etap edukacyjny) m. in. edukację prozdrowotną oraz wychowanie do życia w rodzinie (wyodrębnione w ramach przedmiotu „Wiedza o społeczeństwie”). Z kolei w „Podstawie programowej kształcenia ogólnego dla szkół ponadpodstawowych” osiągnięcie przez ucznia świadomości zagrożeń cywilizacyjnych oraz postawy odpowiedzialności za zdrowie swoje i innych ludzi określono jako cele edukacyjne biologii, a kształtowanie postaw prorodzinnych, prozdrowotnych i prospołecznych jako cele edukacyjne wychowania do życia w rodzinie.

1.12. Minister Edukacji Narodowej koordynuje i realizuje politykę oświatową państwa i współdziała w tym zakresie z wojewodami oraz z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty (art.21 ustawy o systemie oświaty). Przepisy art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Edukacji Narodowej³⁷ stanowiły, że do jego zadań należała realizacja polityki państwa w dziedzinie kształcenia i wychowania dzieci i młodzieży, w szczególności zaś określanie zasad i organizowanie kształcenia i wychowania kadr na potrzeby gospodarki i kultury narodowej przez m. in. współdziałanie w sprawach dotyczących warunków rozwoju młodego pokolenia, w tym w przeciwdziałaniu zjawiskom patologii społecznej wśród młodzieży.

1.13. Analizowanie i ocenianie stanu i warunków oraz efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół, placówek i nauczycieli dokonywane jest w ramach nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty (w imieniu wojewody) nad szkołami i placówkami na terenie danego województwa (art. 31 pkt.1 ustawy o systemie oświaty) oraz przez dyrektorów szkół i placówek w stosunku do nauczycieli zatrudnionych w tych szkołach i placówkach (art. 35 ust.4 ustawy o systemie oświaty).

Minister Edukacji Narodowej nadzoruje i koordynuje wykonywanie nadzoru pedagogicznego na terenie kraju, przy tym – od dnia 23 lutego 2000 r. – w celu realizacji tych zadań (oraz zadań, o których mowa w art. 21 ustawy o systemie oświaty) Minister w szczególności: [a] ustala podstawowe kierunki realizacji przez kuratorów oświaty polityki oświatowej państwa, w szczególności zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego, [b] kontroluje sprawność i efektywność nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty oraz przestrzeganie przepisów obowiązujących w tym zakresie, [c] może żądać od kuratorów oświaty informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących określonej sprawy albo rodzaju spraw, [d] może organizować szkolenia, narady i konferencje kuratorów oświaty³⁸.

³⁶ Pojęcie to zdefiniowane zostało w „Podstawie programowej kształcenia ogólnego”.

³⁷ Dz. U. Nr 33, poz. 178; zm.: z 1990 r. Nr 65, poz. 385; z 1991 r. Nr 95, poz. 425; z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 141, poz. 943. Ustawa ta została uchylona z dniem 3 grudnia 1999 r. na mocy art. 96 pkt 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 141, poz. 943 ze zm.).

³⁸ W myśl przepisów art. 35 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, który został dodany przez art. 25 pkt 15 lit. b ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej.

Szczegółowe cele i zadania nadzoru pedagogicznego wszystkich szczebli normowały do września 1999 r. przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 grudnia 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk i kwalifikacji niezbędnych do ich zajmowania³⁹. Od 1 września 1999 r. obowiązują w tych kwestiach przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 sierpnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych, kwalifikacji niezbędnych do sprawowania nadzoru pedagogicznego, a także kwalifikacji osób, którym można zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz⁴⁰.

2. Uwarunkowania organizacyjno–społeczne kontrolowanej działalności.

2.1. W roku szkolnym 1998/99 do szkół dla dzieci i młodzieży uczęszczało ogółem ponad 7,2 mln uczniów, a w roku szkolnym 1999/2000 ponad 7,1 mln uczniów (zob. tabela 1). Zdecydowana większość (ok. 98%) uczniów w obu tych latach szkolnych uczęszczała do szkół publicznych prowadzonych przez jednostki administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

Działalność wychowawczą i profilaktyczną w szkołach realizowali głównie wychowawcy klas (w końcu 1998 r. funkcje te wykonywało ok. 300 tys. nauczycieli) oraz pedagodzy szkolni (których w roku szkolnym 1998/1999 było w szkołach i przedszkolach łącznie ok. 7,6 tys.) i psychologowie szkolni (niepełna 1 tys.).

Tabela 1

Szkoły dla dzieci i młodzieży w latach 1998 – 1999

[Źródła: „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 1998/99” (GUS, Warszawa 1999); „Informacja o realizacji podstawowych zadań oraz budżetu w 1999 r. w zakresie oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego”(dokument MEN z czerwca 2000 r.)]

Wyszczególnienie	Liczba szkół		Liczba uczniów	
	1998/1999	1999/2000	1998/1999	1999/2000
Szkoły ogółem,	28.006	33.946	7.261,1 tys.	7.130,1 tys.
w tym:				
szkoły podstawowe	16.177 ^a	15.475 ^a	4.628,2 tys.	3.868,5 tys.
gimnazja	---	5.371	---	596,2 tys.
licea ogólnokształcące	1.980	2.132	808,6 tys.	862,9 tys.
szkoły zawodowe	8.272	8.659	1.627,7 tys.	1.606,0 tys.
szkoły specjalne ^b	1.202	1.949	143,7 tys.	146,6 tys.

^a bez szkół filialnych,

^b szkoły ogólnokształcące i zawodowe

Tabela 2

Placówki opiekuńczo-wychowawcze i resocjalizacyjne w latach szkolnych 1998/1999 i 1999/2000

³⁹ Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 46.

⁴⁰ Dz. U. Nr 67, poz. 759.

[Źródło: „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 1998/99” (GUS, Warszawa 1999); „Informacja o realizacji podstawowych zadań oraz budżetu w 1999 r. w zakresie oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego”(dokument MEN z czerwca 2000 r.)]

Wyszczególnienie	Liczba placówek		Liczba wychowanków	
	1998/1999	1999/2000	1998/1999	1999/2000
Placówki ogółem, w tym:	1.274	1.305	99.767	97.987
domy dziecka	356	359	17.645	17.190
rodzinne domy dziecka	125	130	863	911
wioski dziecięce	4	5	180	266
pogotowia opiekuńcze	53	54	2.707	2.624
spec. ośr. szkol.-wychow.	429	437	32.085	31.652
młodzież. ośr. socjoterapii	11	12	1.006	1.109
ogniska wychowawcze	226	238	11.111	11.822
domy czasów dziecięc.	25	23	31.471	29.558
młodzież. ośr. wychow.	45	47	2.699	2.855

2.2. W oświatowych placówkach resocjalizacyjnych i opiekuńczo-wychowawczych, świadczących tzw. opiekę całkowitą⁴¹, przebywało łącznie 99,8 tys. wychowanków w roku szkolnym 1998/1999 oraz 98 tys. wychowanków w roku szkolnym 1999/2000 (zob. tabela 2). Większość spośród tych placówek prowadziły organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego (ok. 77% w 1998 r. i ok. 76% w 1999 r.). W roku szkolnym 1998/1999 (do stycznia 1999 r.) organy administracji rządowej prowadziły 925 placówek tego typu, a jednostki samorządu terytorialnego 59, w roku szkolnym 1999/2000 zaś odpowiednio 1 i 989⁴².

Poza

wymienionymi wyżej placówkami w systemie oświaty funkcjonowały także placówki opiekuńczo-wychowawcze takie, jak środowiskowe świetlice i kluby terapeutyczne oraz profilaktyczno-wychowawcze, organizowane dla uczniów wychowujących się w warunkach niekorzystnych dla ich rozwoju oraz dla uczniów z zaburzeniami wychowania. W 1998 r. w 853 istniejących w kraju świetlicach terapeutycznych i profilaktyczno-wychowawczych (publicznych i zarejestrowanych niepublicznych) obejmowano opieką ok. 25 tys. wychowanków, a w 1999 r. w 1.502 świetlicach przebywało prawie 50 tys. wychowanków. Większość z tych placówek (w 1999 r. ok. 88%) działała przy szkołach, głównie podstawowych (ok. 85% odpowiednio).

2.3. W kolejnych latach odnotowano widoczny wzrost różnych zagrożeń i zachowań patologicznych wśród dzieci i młodzieży.

⁴¹ Przez opiekę całkowitą należy rozumieć zaspokajanie potrzeb życiowych dziecka odpowiednio do jego wieku i możliwości rozwojowych, jeżeli potrzeby te trwale lub okresowo nie mogą być zaspokajane przez rodzinę.

⁴² Zmiana proporcji nastąpiła w wyniku przeniesienia kompetencji w zakresie prowadzenia placówek, o którym mowa w pkt 1.5 rozdziału „Charakterystyka stanu prawnego” niniejszej informacji.

Według przeprowadzonych ostatnio badań, wśród dzieci i młodzieży w wieku 11-15 lat większość (76%) miała już za sobą doświadczenia związane ze spożywaniem napojów alkoholowych. Odsetek ten gwałtownie wzrastał wraz z wiekiem i wśród piętnastolatków podobne doświadczenia miało już 91% młodzieży. Problem spożywania napojów alkoholowych dotyczył zarówno terenów zurbanizowanych (77%), jak i wiejskich (73%). W stanie upojenia alkoholowego, co najmniej raz w życiu, było 29% młodzieży w wieku 11-15 lat. Odsetek młodzieży, która doświadczyła upojenia alkoholowego wzrastał wraz z wiekiem i wśród piętnastolatków wynosił już 57% (chłopcy) i 41% (dziewczeta). W grupie osób w wieku 13-15 lat 21% spośród nich (23% chłopców i 20% dziewcząt) używało co najmniej jeden raz jakiegokolwiek substancji psychoaktywnej, a do najczęściej zażywanych należały przetwory konopi (marihuana lub haszysz) oraz leki uspokajające⁴³.

Problem niedostosowania społecznego, łączącego się z przekraczaniem norm prawnych i zagrożeniem przestępczością, w 1997 r. dotyczył szacunkowo ok. 1,5% populacji dzieci i młodzieży⁴⁴, przy czym w porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił wzrost liczby niedostosowanych o ponad 2,5%⁴⁵.

W 1990 r. sądy orzekły prawomocnie środki wychowawcze wobec 4.050 nieletnich (w związku z demoralizacją), w 1997 r. wobec 7.225, a w 1998 r. (do końca sierpnia) już wobec 7.846 nieletnich. Przyczynami było m. in.: popełnienie czynu zabronionego, uchylanie się od obowiązku szkolnego lub kształcenia zawodowego, naruszanie zasad współżycia społecznego, używanie alkoholu oraz innych środków odurzających, a także włóczęgostwo i udział w grupach przestępczych (zob. tabela 3).

W latach 1990 – 1998 ponad 100% (z 10.200 w 1990 r. do 21.821 w 1998 r.) wzrosła także liczba nieletnich wobec, których sądy orzekły środki wychowawczo-poprawcze lub kary w związku z popełnieniem różnego rodzaju przestępstw, w tym głównie przeciwko życiu i zdrowiu oraz przeciwko mieniu prywatnemu i społecznemu (zob. tabela 4).

Tabela 3

**Nieletni, wobec których orzeczono prawomocnie środki wychowawcze
w sądach powszechnych w związku z demoralizacją
oraz rodzaje przejawów demoralizacji**

[Źródło: „Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej” (GUS, Warszawa 1999)]

⁴³ Dane przytoczono w piśmie MEN z dnia 17 stycznia 2000 r., skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Pochodzą one z publikacji „Zachowania zdrowotne i samoocena zdrowia” (opracowanej w Katedrze Biomedycznych Podstaw Rozwoju i Wychowania Wydziału Pedagogicznego Uniwersytetu Warszawskiego i stanowiącej raport z serii badań młodzieży w wieku 11-15 lat, przeprowadzonych w 1998 r.) oraz z materiałów Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, sporządzonych na podstawie wyników Europejskiego Programu Badań Ankietowych w Szkołach na Temat Używania Alkoholu i Narkotyków (ESPAD, 1999), koordynowanego przez Instytut Psychiatrii i Neurologii w Warszawie (badania dotyczyły młodzieży w wieku 15-17 lat).

⁴⁴ Wskaźnik ten wyliczony został na podstawie stosunku liczby spraw nieletnich wszczętych przez sądy w 1997 r. do ogółu populacji dzieci i młodzieży w wieku 7-17 lat.

⁴⁵ Porównując liczbę spraw nieletnich wszczętych przez sądy i liczbę małoletnich pozostających pod nadzorem sądów w 1997 r. i 1996 r.

Wyszczególnienie	1990 r.	1997 r.	1998 r. ^a
Liczba nieletnich	4.050	7.225	7.846
Liczba poszczególnych przejawów demoralizacji ^b			
Naruszenie zasad współżycia społecznego	169	--- ^c	1.580
Popęśnienie czynu zabronionego	2.301	3.392	4.339
Uchylenie się od obowiązku szkolnego albo kształcenia zawodowego	947	1.728	2.660
Używanie alkoholu (wódka, wino, piwo)	184	637	1.050
Używanie innych środków w celu osiągnięcia stanu odurzenia	67	192	391
Uprawianie nierządu, prostytutka	19	38	55
Włóczęgostwo i udział w grupach przestępczych	254	810	882
Inne przejawy demoralizacji	1.251	2.787 ^d	434

^a okres od 1 stycznia do 31 sierpnia, ^b nieletni wykazywali różne przejawy demoralizacji, stąd liczba przypadków nie jest równa liczbie nieletnich, ^c brak informacji albo informacje niewiarygodne, ^d wraz z naruszeniem zasad współżycia społecznego

Tabela 4

**Nieletni, wobec których prawomocnie orzeczono środki wychowawcze-poprawcze
lub kary w sądach powszechnych w związku z czynami karalnymi
oraz rodzaje przestępstw**

[Źródło: „Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej” (GUS, Warszawa 1999)]

Wyszczególnienie	1990 r.	1997 r.	1998 r. ^a
Liczba nieletnich	10.200	19.387	21.821
Liczba wybranych rodzajów przestępstw			
Przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu oraz w komunikacji	324	377	290
Przeciwko życiu i zdrowiu	419	2.897	2.403
Przeciwko wolności i obyczajności	120	640	579
Przeciwko czci i nietykalności cielesnej	53	434	501
Przeciwko mieniu społecznemu	2.262	--- ^b	2.983
Przeciwko mieniu prywatnemu	6.675	--- ^b	13.577
Przeciwko działalności instytucji państwowych i społecznych	9	96	71
Przeciwko porządkowi publicznemu	139	97	127

^a okres od 1 stycznia do 31 sierpnia, ^b brak informacji albo informacje niewiarygodne

Należy dodać, że orzeczone przez sądy w 1998 r. środki wychowawczo-poprawcze w postaci umieszczenia w zakładzie poprawczym lub wychowawczym albo w placówce opiekuńczo-wychowawczej czy w kuratorskim ośrodku pracy z młodzieżą dotyczyły tylko ok. 11% nieletnich. Wobec pozostałych zastosowano głównie nadzór kuratora lub rodziców (ok. 52%) albo udzielono upomnienia (ok. 27%).

3. Istotne ustalenia kontroli.

3.1. Działania podejmowane w szkołach.

3.1.1. W okresie objętym kontrolą w 36 spośród 44 skontrolowanych szkół i zespołów szkół ujawniono od kilku do kilkudziesięciu przypadków różnych szczególnie nagannych, a nawet przestępczych, zachowań uczniów (w szkole i poza jej terenem), polegających m. in. na stosowaniu agresji i przemocy wobec rówieśników, piciu alkoholu lub zażywaniu narkotyków, a niekiedy również na wejściu w konflikt z prawem. **Zjawiska te dotyczyły przede wszystkim szkół zawodowych** (działających w ramach zespołów szkół), stwierdzono je we wszystkich 9 skontrolowanych szkołach tego typu. W 16 szkołach, w tym 7 podstawowych, poważny problem stanowiło także palenie papierosów przez uczniów. Na przykład:

- ❖ w Zespole Szkół Technicznych w Malborku zarejestrowano 63 zdarzenia naganne i przestępcze w roku szkolnym 1998/1999 i 54 w pierwszym semestrze roku szkolnego 1999/2000, które miały miejsce głównie (z jednym wyjątkiem) poza terenem szkoły, w tym 38 przypadków udziału uczniów w kradzieżach i kradzieżach z włamaniem, 16 przypadków agresji, 9 przypadków wandalizmu (niszczenia mienia), 7 przypadków alkoholizowania się przez uczniów oraz pojedyncze przypadki m. in. narkomanii, paserstwa i szantażu telefonicznego;
- ❖ w Zespole Szkół Zawodowych Nr 2 w Wałbrzychu w roku szkolnym 1998/1999 odnotowano różne zachowania patologiczne u 22 uczniów, tj. u ok. 4% ogółu uczniów: 8 z nich spożywało alkohol w szkole, 4 uczestniczyło w bójkach między sobą, 1 groził nauczycielowi podczas lekcji, a 2 niszczyło mienie szkolne; w pierwszym semestrze roku szkolnego 1999/2000 zachowania takie stwierdzono również u 22 uczniów, m. in. stwierdzono 1 przypadek zażycia środka halucynogennego i 3 przypadki wskazujące na spożycie alkoholu;
- ❖ w Zespole Szkół Mechanicznych Nr 1 w Krakowie w roku szkolnym 1998/1999 zachowania takie dotyczyły co najmniej 18 uczniów, tj. 3,5% ogółu uczniów: 6 uczniów objawiło agresję i przemoc wobec słabszych kolegów, wdało się w bójki albo dokonało wymuszenia, alkohol spożywało 5 uczniów, kontakt z narkotykami poza szkołą miał 1 uczeń, 5 z nich dopuściło się kradzieży, a 1 podjął próbę zastraszenia nauczyciela; w kolejnym roku szkolnym (do połowy lutego 2000 r.) w Zespole tym odnotowano m. in. 23 przypadki agresywnych zachowań uczniów w szkole (bójki, pobicie z użyciem noża, wrzucenie kolegi do kosza, zastraszanie innych uczniów, grożenie pobiciem, wyłudzenie pieniędzy od kolegów, przynoszenie do szkoły niebezpiecznych urządzeń, np. wskaźników laserowych zagrażających zdrowiu i bezpieczeństwu uczniów) oraz 5 przypadków kradzieży obuwia, kurtek i pieniędzy z szatni szkolnej (w 1 przypadku wykryto sprawców, karząc ich tylko naganą dyrektora szkoły); trzeba dodać, że w szkołach funkcjonujących w ramach tego Zespołu było ok. 20 uczniów mających już orzeczone nadzory kuratora sądowego za włamania i kradzieże, a wobec 10 uczniów prowadzone było postępowanie sądowe za rozbój (5 uczniów), kradzież w marketach (2 uczniów), podrobienie dokumentów i inne niewłaściwe zachowania (3 uczniów);

- ❖ w Szkole Podstawowej Nr 2 w Polkowicach przejawy zachowań patologicznych stwierdzono u 25 uczniów w roku szkolnym 1998/1999 i u 11 uczniów w pierwszym semestrze roku szkolnego 1999/2000 (odpowiednio: ok. 3% i 1% ogółu uczniów); uczniowie ci byli m. in. sprawcami aktów agresji i przemocy wobec rówieśników oraz zastraszeń i wymuszeń (16 i 8 uczniów), zostali przyłapani na kradzieży w sklepach (5 przypadków w roku szkolnym 1998/1999), na wążaniu tzw. „kleju” (5 przypadków w pierwszym semestrze roku szkolnego 1999/2000, w tym 4 miały miejsce poza szkołą i zostały zgłoszone przez policję) lub piciu alkoholu (1 uczeń w wieku lat 14 przed rozpoczęciem zajęć);
- ❖ w Szkole Podstawowej Nr 18 w Bytomiu odnotowano 28 przypadków różnych zachowań patologicznych uczniów w roku szkolnym 1998/1999 i 31 przypadków w roku szkolnym 1999/2000 (do marca 2000 r.), dotyczących odpowiednio 17 i 16 uczniów (1,6% i 1,7% ogółu uczniów); w odpowiednio 12 i 13 przypadkach były to głównie akty agresji i przemocy oraz zastraszeń i wymuszeń wobec innych uczniów; m. in. 2 uczniów tej Szkoły w grudniu 1999 r. pobiło na turnieju sportowym kolegę z sąsiedniej szkoły, powodując u niego złamanie ręki; w następstwie uczniowie z kolei tej szkoły planowali odwet na sprawcach tego zdarzenia, czemu udało się zapobiec tylko przez wspólną akcję pedagogów obu szkół i policji.

O skali badanego zjawiska świadczyć też mogą dodatkowo oceny zachowania uczniów. W roku szkolnym 1998/1999 jako naganne albo nieodpowiednie ocenione zostało w skontrolowanych szkołach i zespołach szkół zachowanie ponad 9% ogółu uczniów, a w pierwszym semestrze roku szkolnego 1999/2000 najniższe oceny z zachowania (wtedy nieodpowiednie) otrzymało ponad 7% uczniów⁴⁶. **Szczególnie duże trudności wychowawcze występowały przede wszystkim w skontrolowanych szkołach zawodowych:** ponad 15% ogółu uczniów miało najniższe oceny z zachowania na koniec roku szkolnego 1998/1999 i ok. 12% w pierwszym semestrze roku szkolnego 1999/2000; dla porównania: w liceach ogólnokształcących wskaźniki te wynosiły odpowiednio ok. 7% i ok. 5%, a w szkołach podstawowych ok. 4% i ok. 3%.

3.1.2. W świetle wyników badań ankietowych, prowadzonych z własnej inicjatywy w połowie spośród skontrolowanych szkół, sądzić można, że **faktyczna skala tych zagrożeń**

⁴⁶ W roku szkolnym 1998/1999 zachowanie uczniów oceniane było w skali pięciostopniowej (wzorowe, bardzo dobre, dobre, nieodpowiednie, naganne). Od 1 września 1999 r. ocenę zachowania śródroczną ustala się według skali określonej w statucie szkoły, a ocenę końcoworoczną – począwszy od klasy czwartej szkoły podstawowej – ustala się według skali czterostopniowej (wzorowe, dobre, poprawne, nieodpowiednie), przy czym w klasach I–III szkoły podstawowej ocena ta jest oceną opisową.

była większa (niżby to mogło wynikać z wyżej przedstawionych liczb) **i nie została rozpoznana przez nauczycieli i pedagogów szkolnych**. Na przykład:

- ❖ *w Zespole Szkół Technicznych w Malborku spośród 200 uczniów objętych badaniami w początkach roku szkolnego 1999/2000 aż ok. 42% potwierdziło możliwość nabycia narkotyków na terenie szkoły (od innych uczniów lub osób postronnych), ok. 55% istnienie zjawiska tzw. „fali” i ok. 23% występowanie różnych form przemocy (m. in. wymuszanie przez kolegów ze starszych klas pieniędzy lub innych osobistych rzeczy, zastraszanie, szantaż);*
- ❖ *w I Liceum Ogólnokształcącym w Kędzierzynie-Koźlu ok. 97% spośród 569 uczniów badanych w roku szkolnym 1998/99 przyznało się do kontaktu z alkoholem, ok. 81% z nikotyną, ok. 35% z narkotykami (w tym ok. 1% do uzależnienia od narkotyków) i ok. 21% do kontaktu z lekami uspokajającymi; trzeba dodać, że 2 uczniów tego Liceum uzależnionych do narkotyków zgłosiło się z prośbą o pomoc do pedagoga szkolnego, a leczenie i terapię podjęło łącznie 5 uczniów, którzy sami przyznali się do tego uzależnienia;*
- ❖ *w Szkole Podstawowej Nr 2 we Wschowie ok. 5% spośród 224 uczniów badanych w kwietniu 1999 r. (przy współudziale poradni psychologiczno-pedagogicznej) odpowiedziało, że dość często pali papierosy, ok. 12%, że pije alkohol, zawsze kiedy ma okazję, ok. 16%, że w środowisku są łatwo dostępne narkotyki, a ok. 3% przyznało, że kilka razy zdarzyło się im zażyć jakiś narkotyk lub środek odurzający; w Szkole tej ok. 15% ogółu uczniów objętych zostało prowadzoną przez pedagoga szkolnego ewidencją zagrożonych i niedostosowanych społecznie, przy czym ponad połowa z nich pochodziła z rodzin rozbitych lub bezrobotnych;*
- ❖ *w Zespole Szkół Zawodowych w Nowej Soli w październiku 1999 r. przeprowadzono ankietę anonimową wśród 252 uczniów klas pierwszych, z których ok. 70% przyznało się do sporadycznego picia alkoholu, ok. 39% do palenia papierosów i ok. 18% do kontaktu z narkotykami (sporadycznego ich zażywania); w Zespole tym w roku szkolnym 1999/2000 ponad 21% ogółu uczniów objętych zostało ewidencją zagrożonych i niedostosowanych społecznie (w poprzednim roku szkolnym ok. 16%).*

Jak wyżej podano, **próby pełniejszego zdiagnozowania występujących w środowisku szkolnym zagrożeń** (w tym przez prowadzenie badań ankietowych lub ewidencję uczniów należących do grupy tzw. podwyższonego ryzyka) **prowadzone były tylko w połowie kontrolowanych szkół**. W pozostałych szkołach badania takie były dopiero planowane lub nie zostały podjęte. Na przykład: w I Liceum Ogólnokształcącym w Gryfinie w roku szkolnym 1998/1999 ze względu – jak wyjaśniano – na nieumiejętność prowadzenia przez nauczycieli szkoły badań socjologicznych.

3.1.3. Czynnikiem utrudniającym realizację zadań wychowawczych i profilaktycznych szkół i rozpoznawanie skali zagrożeń był **niedostatek środków finansowych przeznaczanych na takie potrzeby**.

Niemal w co trzeciej spośród kontrolowanych szkół – z tego właśnie względu – **nie zatrudniano pedagoga szkolnego**, do którego zadań należy m. in. organizowanie szeroko rozumianej pomocy psychologicznej i pedagogicznej dla uczniów. Przy tym w 3 spośród 44 szkół **nie prowadzono także stałej współpracy z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi**, co miało miejsce w Gimnazjum Nr 8 w Bytomiu, Szkole Podstawowej w Goświnowicach i w Gimnazjum Nr 2 w Nysie.

Z szeroko rozumianą profilaktyką zapobiegania zachowaniom niepożądanym można łączyć organizowanie zajęć pozalekcyjnych. W 15 szkołach wśród 44 kontrolowanych, z powodu niedostatków finansowych, **nie organizowano takich zajęć z uczniami** (w 2 szkołach) **lub organizowano je w ograniczonym zakresie** (w 13 szkołach, w tym w 7 zajęcia te finansowali rodzice albo nauczyciele prowadzili je nieodpłatnie). Na przykład:

- ❖ *w Zespole Szkół Chemicznych w Kędzierzynie-Koźlu w zajęciach pozalekcyjnych w roku szkolnym 1998/1999 brało udział tylko ok. 10% ogółu uczniów (wyłącznie SKS, w wymiarze 12 godz. w tygodniu), a w roku 1999/2000 ok. 14% uczniów (18 godz., w tym 12 SKS).*
- ❖ *podobnie w Zespole Szkół Technicznych w Malborku, gdzie w zajęciach tych uczestniczyło w latach szkolnych 1998/1999 i 1999/2000 odpowiednio ok. 14% i ok. 19% uczniów.*

W 14 szkołach (spośród 44) **brakowało też środków na świadczenie pomocy materialnej** dla uczniów znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Na przykład:

- ❖ *w Zespole Szkół Technicznych w Malborku ustalono, iż istnieje potrzeba udzielenia ok. 240 uczniom pomocy w formie stypendium socjalnego w roku szkolnym 1999/2000, tymczasem otrzymane na te cele środki w wysokości 4.260 zł umożliwiły jedynie przyznanie 60 uczniom jednorazowych zasiłków (w tym 59 w kwocie 70 zł);*
- ❖ *w Zespole Szkół Chemicznych w Kędzierzynie-Koźlu potrzeby w zakresie pomocy materialnej dla uczniów z rodzin najuboższych w 1999 r. oszacowano na kwotę 14.000 zł, a otrzymano na ten cel 3.527 zł (i to w dniu 10 grudnia 1999 r.); po komisyjnym rozpatrzeniu podań 56 uczniów przyznano 35 spośród nich jednorazowe „stypendia” w wysokości od 83 zł do 135 zł;*
- ❖ *Liceum Ogólnokształcące w Gryfinie otrzymało w 1999 r. - przy potrzebach określonych przez szkolną komisję stypendialną na kwotę prawie 14.700 zł - kwotę 7.000 zł, co umożliwiło przyznanie stypendiów socjalnych 49 uczniom w kwotach od 103 zł do 200 zł w okresie 4 miesięcy;*

3.1.4. Za czynnik ułatwiający przejawianie zachowań nagannych uznać należy brak szybkiej reakcji szkoły na takie zachowania albo bezradność wobec nich. Szczególnym tego wyrazem były nieskuteczne reakcje na niewykonywanie obowiązku szkolnego przez uczniów. **W ok. ½ kontrolowanych szkół podstawowych i gimnazjów stwierdzono przypadki**

nierealizowania (16 uczniów) lub niewłaściwego realizowania (22 uczniów) obowiązku szkolnego⁴⁷. Na przykład :

- ❖ *w Szkole Podstawowej Nr 5 w Kartuzach jeden z uczniów klasy VIII (pozostający pod nadzorem kuratora sądowego) w ciągu dwóch pierwszych miesięcy nauki w roku szkolnym 1998/99 opuścił 117 godzin lekcyjnych, zaś podczas pobytu w szkole był agresywny, bił i okradał kolegów; od 20 października 1998 r. uczeń ten został przeniesiony do szkoły podstawowej dla dorosłych (działającej w OHP), a z dniem 30 marca 1998 r. – na prośbę rodziców – powrócił do szkoły macierzystej; w ciągu następnych dwóch miesięcy opuścił 147 godzin zajęć (prawie 60%) i ostatecznie nie został sklasyfikowany; w roku szkolnym 1999/2000 zachowanie tego ucznia nie uległo poprawie, a sąd (wg informacji posiadanych przez szkołę) zdjął nadzór kuratora nad uczniem z powodu bezskuteczności jego działań;*
- ❖ *w okresie od września 1999 r. do 19 stycznia 2000 r. w Gimnazjum Nr 4 w Tarnowie 2 uczniów opuściło 392 i 281 godzin lekcyjnych (w tym odpowiednio 357 i 250 godzin bez usprawiedliwienia); pierwszy z nich w szkole podstawowej powtarzał klasę trzykrotnie, drugi zaś dwukrotnie. W odniesieniu do jednego z nich prawomocnym postanowieniem sądu z czerwca 1999 r. zastosowano środek wychowawczy w postaci umieszczenia w zakładzie wychowawczym, jednak postanowienie to nie zostało wykonane; w styczniu 2000 r. dyrektor Gimnazjum wystąpił do sądu rejonowego o podjęcie stosownych kroków wobec obu tych uczniów, przy czym do czasu zakończenia kontroli NIK ich sprawy nie zostały jeszcze rozpatrzone, a uczniowie nadal nie spełniali obowiązku szkolnego.*

W sprawie wszystkich tych uczniów szkoły podejmowały działania wyjaśniające i interwencyjne, prowadząc przede wszystkim rozmowy i korespondencję z rodzicami albo opiekunami dzieci oraz kierując zawiadomienia do policji i sądów. W co trzecim przypadku działania te nie były skuteczne.

Dyrektorzy szkół w przypadkach niespełniania obowiązku szkolnego przez uczniów nie zawsze korzystali z możliwości wystąpienia do właściwego organu o wyegzekwowanie tej powinności od rodziców w trybie określonym art. 20 ustawy o systemie oświaty⁴⁸, co usprawiedliwiano m. in. małą skutecznością takich działań wobec rodzin o niskim statusie ekonomicznym i rodzin patologicznych, z których zwykle pochodzą dzieci nie realizujące tego obowiązku. Przykładowo:

⁴⁷ W kraju nie spełniało obowiązku szkolnego bez uzasadnionej przyczyny 1.881 uczniów w 1998 r. i 1.640 uczniów w 1999 r. Stanowiło to tylko ok. 0,04% ogółu dzieci podlegających temu obowiązkowi w zakresie szkoły podstawowej (dane MEN zawarte w „Informacjach o realizacji podstawowych zadań oraz budżetu w zakresie oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego” we wskazanych latach).

⁴⁸ Przepisy art. 20 powołanej ustawy stanowią, że niespełnianie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki podlega egzekucji w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

- ❖ *w gminie Walbrzych w badanym okresie wydanych zostało 21 postanowień o nałożeniu grzywny, w wysokości 30 zł, na rodziców z tytułu nierealizowania obowiązku szkolnego przez ich dzieci (15 uczniów szkół podstawowych i 6 uczniów gimnazjum), z czego tylko 2 postanowienia zostały wykonane.*

Czynnikami ułatwiających uczniom przejawianie agresji i przemocy wobec innych uczniów było **nienależyte wypełnianie obowiązków przez nauczycieli dyżurujących w czasie przerw międzylekcyjnych, co stwierdzono** – na podstawie oględzin lub analizy dokumentacji szkolnej – **prawie w co szóstej spośród kontrolowanych szkół**. Na przykład:

- ❖ *w Liceum Ogólnokształcącym w Gryfinie stwierdzono (w wyniku oględzin dokonanych w dniu 10 marca 2000 r.), że w czasie jednej z przerw lekcyjnych na boisku szkolnym w ogóle nie było dyżurującego nauczyciela, a na pierwszym piętrze budynku szkolnego nauczyciel rozpoczął dyżur z pięciominutowym opóźnieniem; unormowania przyjęte w statucie tego Liceum stanowiły, że nauczyciel nie opuszcza miejsca dyżuru w czasie jego trwania i czuwa nad bezpieczeństwem uczniów, a jeżeli z ważnych przyczyn nie może go pełnić w czasie danej przerwy, to obowiązany jest zapewnić zastępstwo koleżeńskie;*
- ❖ *podobne zdarzenia miały miejsce m. in. w Zespole Szkół Zawodowych w Gryfinie.*

3.1.5. Wobec ujawnionych sprawców czynów agresywnych i przemocy oraz uczniów wykazujących inne przejawy społecznego nieprzystosowania we wszystkich skontrolowanych szkołach **podejmowano interwencje (wewnętrzne) takie jak: rozmowy dyscyplinujące z wychowawcą, pedagogiem szkolnym i dyrektorem szkoły, indywidualna praca pedagoga szkolnego z uczniem, obniżenie oceny z zachowania oraz inne sankcje i kary przewidziane w statucie szkolnym**. W 7 spośród 14 szkół ponadpodstawowych (w których wystąpiły rażące przypadki) zastosowano najbardziej restrykcyjny środek wychowawczy w postaci skreślenia z listy uczniów⁴⁹. Na przykład:

- ❖ *w Zespole Szkół Chemicznych w Kędzierzynie-Koźlu w przypadku 4 uczniów spożywających alkohol przeprowadzono indywidualne rozmowy z uczniami i ich rodzicami, a ponadto udzielono nagany w formie pisemnej i obniżono do nieodpowiedniej oceny ze sprawowania (sprawa ta została zgłoszona szkole przez*

⁴⁹ Zgodnie z przepisami § 36 ust. 2 i 3 ramowego statutu szkoły publicznej, statut szkoły mógł określać przypadki, w których rada pedagogiczna mogła podjąć uchwałę upoważniającą dyrektora do skreślenia ucznia z listy uczniów, przy czym w szkole podstawowej mogło to nastąpić jedynie z równoczesnym przeniesieniem ucznia do innej szkoły podstawowej, chyba, że uczeń ukończył 15 lat, a kurator oświaty zwolnił go od spełniania obowiązku szkolnego. Obowiązujące od 1 września 1999 r. przepisy § 18 pkt. 2 ramowego statutu publicznej sześciolletniej szkoły podstawowej oraz § 20 pkt. 2 ramowego statutu publicznego gimnazjum stanowią, że statuty tych szkół określają m. in. przypadki, w których dyrektor szkoły może wystąpić do kuratora oświaty z wnioskiem o przeniesienie ucznia do innej szkoły.

- policję i żandarmerię wojskową, a wobec tych uczniów wszczęte zostało także postępowanie opiekuńczo-wychowawcze w sądzie rejonowym);*
- ❖ *podobnie w Zespole Szkół Nr 1 w Kutnie, gdzie w badanym okresie miały miejsce 3 przypadki spożycia alkoholu przez uczniów oraz po jednym przypadku kradzieży i agresji; z uczniami tymi przeprowadzono rozmowy oraz udzielono nagany z ostrzeżeniem;*
 - ❖ *w Szkole Podstawowej w Osowej Sieni w objętym kontrolą okresie przeprowadzono ok. 570 rozmów (wychowawców, pedagoga szkolnego oraz dyrekcji) z 23 (w roku szkolnym 1998/1999) i 10 (w I. semestrze roku szkolnego 1999/2000) uczniami sprawiającymi szczególne problemy wychowawcze oraz ich rodzicami, w tym także z 8 uczniami, którzy w tym czasie dopuścili się popełnienia – poza szkołą – przestępstw uszkodzenia i przywłaszczenia cudzego mienia i którym jednocześnie obniżono ocenę z zachowania do nieodpowiedniej (w sprawie tych uczniów policja wszczęła postępowanie karne i przekazała materiały dochodzeniowe do sądu).*

Rezultaty tych działań były zróżnicowane i zależne m. in. od konsekwentnego współdziałania nauczycieli i wychowawców z rodzicami uczniów. Na przykład:

- ❖ *w Zespole Szkół Zawodowych Nr 2 w Wałbrzychu pozytywne efekty – polegające m. in. na wzroście kontroli własnych reakcji oraz na powstrzymaniu się od aktów: agresji lub autoagresji, picia alkoholu lub zażywania narkotyków – uzyskano w przypadku 18 spośród 34 uczniów objętych w badanym okresie szczególną opieką pedagoga szkolnego, realizowaną w formach takich jak: terapia indywidualna z uczniem, terapia rodzinna z udziałem ucznia i jego rodziny, psychoedukacja, poradnictwo dla rodziców, zajęcia w ramach programu profilaktycznego p. n. „Najpierw dziecko”;*
- ❖ *w Zespole Szkół Budowlanych w Radomiu naganne zachowania nie powtórzyły się w przypadku 20 spośród 28 uczniów, u których w badanym okresie stwierdzono różne przejawy zachowań patologicznych (pozostali uczniowie z tej grupy ukończyli już szkołę lub zrezygnowali z nauki);*
- ❖ *w Szkole Podstawowej Nr 14 w Warszawie w analizowanej grupie 15 z 42 uczniów objętych szczególnym nadzorem pedagoga szkolnego podjęte działania okazały się skuteczne wobec 7 uczniów (nastąpiła poprawa w ich zachowaniu), a w 5 innych przypadkach nie osiągnięto zadowalających rezultatów z powodu braku współdziałania ze strony rodziców uczniów (zła sytuacja domowa, rodziny patologiczne).*

3.1.6. Pomocy z zewnątrz, w tym w policji i sądach, poszukiwano w kontrolowanych szkołach w stosunkowo nielicznych przypadkach, szczególnie wtedy, gdy niewłaściwe zachowania ucznia miały - w ocenie szkoły - charakter utrwalony, powtarzający się, o znacznym społecznym zagrożeniu, a u ich podłoża leżała demoralizacja ucznia lub jego najbliższego otoczenia.

W 11 szkołach (spośród 36, w których zdarzenia patologiczne miały miejsce) policja – na wniosek dyrektorów szkół – podejmowała bezpośrednie interwencje w odniesieniu do 40

uczniów w związku zwłaszcza z ich agresywnym zachowaniem (w 5 szkołach) oraz przebywaniem w szkołach uczniów będących pod wpływem alkoholu (w 4 szkołach) lub środków odurzających (w 3 szkołach).

W 2 szkołach policja prowadziła czynności rozpoznawczo-operacyjne w związku z podejrzeniem o handel narkotykami na terenie szkolnym (według informacji uzyskanych z policji podejrzenia te nie potwierdziły się), a w 3 szkołach objęła z tego powodu rejon szkół szczególnym nadzorem.

Przypadki zachowania uczniów o charakterze przestępczym, polegające głównie na kradzieżach i przywłaszczeniach mienia innych uczniów dotyczyły łącznie 30 uczniów z 8 szkół. W odniesieniu do 6 uczniów z 2 szkół dokonano zgłoszeń na policję. W pozostałych przypadkach przeprowadzono ze sprawcami rozmowy ostrzegawcze (z udziałem rodziców i funkcjonariuszy policji) oraz stosowano sankcje przewidziane regulaminami szkolnymi.

Czyny przestępcze dokonane poza terenem szkół (udział w kradzieżach, uszkodzenia mienia, itp.) popełniło 120 uczniów z 11 szkół. Zdarzenia te były zgłaszane szkołom przez policję, a niekiedy także przez osoby poszkodowane (w odniesieniu do 8 uczniów z 2 szkół, którzy dopuścili się kradzieży w sklepach). Wobec tych uczniów stosowano m. in. takie sankcje jak: obniżenie oceny z zachowania, udzielenie nagany z ostrzeżeniem oraz skreślenie z listy uczniów.

3.1.7. W celu zapewnienia uczniom poczucia bezpieczeństwa, a także ochrony przed różnymi zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, **w 18 szkołach wprowadzono dodatkowe rozwiązania organizacyjne**, np. w postaci **obowiązku noszenia przez wszystkich uczniów i pracowników identyfikatorów** (co miało miejsce w 9 szkołach, m. in. Zespole Szkół Nr 1 w Kutnie i w Gimnazjum Nr 2 w Nysie) **albo zatrudnienia specjalistycznych firm ochroniarskich** (4 szkoły, w tym m. in. w XI Liceum Ogólnokształcącym i w Zespole Szkół Mechanicznych Nr 1 w Krakowie). W przypadku ostatniego z tych rozwiązań koszty z nim związane pokrywali rodzice uczniów. W Zespole Szkół Zawodowych w Nowej Soli rodzice uczniów odmówili sfinansowania takiej ochrony, w związku z czym firmy ochroniarskiej nie zaangażowano.

3.1.8. W celu rozwiązywania trudności i problemów wychowawczych kontrolowane **szkoły współpracowały z rodzicami uczniów przez różne formy informowania rodziców o zachowaniach i postępach ich dzieci oraz o istniejących w danym środowisku albo potencjalnych zagrożeniach zjawiskami patologii społecznej**. Przykładowo:

- ❖ *w Szkole Podstawowej Nr 18 w Bytomiu zorganizowano 25 (w roku szkolnym 1998/1999) i 21 (w pierwszym semestrze roku 1999/2000) spotkań dla rodziców uczniów na temat m. in.: przeciwdziałania zachowaniom agresywnym uczniów, alkoholizmu i narkomanii wśród dzieci i młodzieży, zagrożeń w domu i w szkole*

oraz sposobów chronienia dzieci przed tymi zagrożeniami; zajęcia z rodzicami prowadzili: wychowawcy, pedagog szkolny, pielęgniarz, lekarz neurolog, psycholog i przedstawiciele policji;

- ❖ *w Gimnazjum Nr 3 w Warszawie organizowano spotkania z rodzicami w formie comiesięcznych tzw. godzin otwartych oraz zebrań semestralnych i śródsesemestralnych, na których wychowawcy przeprowadzili – w ramach kampanii „Alkohol kradnie wolność” – ankietę na temat uzależnień oraz omówili temat „Narkotyki, ich rodzaje, objawy i skutki używania”; w II. semestrze roku szkolnego 1999/2000 planowano m. in. spotkania szkoleniowe dla rodziców z kuratorem sądowym i funkcjonariuszem policji;*
- ❖ *w Szkole Podstawowej Nr 2 w Polkowicach co miesiąc odbywały się zebrania i konsultacje z rodzicami, na których informowano o postępach w nauce oraz ich zapoznawano z propozycjami ocen niedostatecznych; w badanym okresie zorganizowano też dla rodziców szkolenia specjalistyczne na temat roli rodziców w kształtowaniu psychiki dziecka oraz psychiki nastolatków (łącznie 38 prelekcji), z udziałem specjalistów z poradni psychologiczno-pedagogicznej, z którymi rodzice mieli możliwość przeprowadzenia indywidualnych konsultacji.*

Istotniejsze uchybienia we współdziałaniu z rodzicami uczniów stwierdzono w 3 szkołach (spośród 44), w tym zwłaszcza w Zespole Szkół Budowlanych w Radomiu:

- ❖ *w Zespole tym w roku szkolnym 1998/1999 w 38 z 67 oddziałów zebrania dla rodziców (wywiadówki) organizowano rzadziej niż to wynikało z przepisów statutu, określających liczbę tych zebrań na co najmniej pięć w roku szkolnym; brak było także – w czasie kontroli NIK – umieszczonej w widocznym i ogólnodostępnym miejscu informacji o terminach przyjęć rodziców przez nauczycieli, wychowawców i dyrekcję Zespołu; w latach 1998 – 1999 nie organizowano dla rodziców uczniów żadnych szkoleń pedagogicznych oraz spotkań ze specjalistami, wyjaśniając to brakiem kadry uprawnionej do szkolenia dorosłych.*

3.1.9. Wszystkie skontrolowane szkoły utrzymywały kontakty z właściwymi jednostkami organizacyjnymi policji oraz straży miejskiej. **Przedstawiciele policji przeprowadzali prelekcje dla uczniów, ich rodziców oraz nauczycieli na temat zapobiegania przestępczości i narkomanii wśród nieletnich** w 33 szkołach ($\frac{3}{4}$ szkół objętych kontrolą). Realizowali także różne programy prewencyjne i profilaktyczne. Przykładowo:

- ❖ *w Zespole Szkół Nr 1 w Kutnie w roku szkolnym 1998/1999 i w I. semestrze roku szkolnego 1999/2000, odpowiednio dla 7 i 1 oddziału oraz 201 i 31 uczniów, realizowany był program prewencji Powiatowej Komendy Policji, którego tematyka obejmowała m. in. zagadnienia takie jak: szkodliwość i negatywne skutki odurzania się środkami odurzającymi, propagowanie i ćwiczenie umiejętności odmawiania, informacje o dostępnych formach pomocy, obalanie mitów dotyczących narkotyków, przyczyny i uwarunkowania przemocy wśród dzieci i młodzieży.*

W 11 szkołach (m. in. Gimnazjum Nr 1 w Polkowicach, Zespole Szkół Zawodowych Nr 2 w Wałbrzychu, Zespole Szkół Zawodowych w Gryfinie, Szkole Podstawowej Nr 18 w Bytomiu) **funkcjonariusze policji prowadzili** – na wniosek wychowawców – **rozmowy profilaktyczne z uczniami i ich rodzicami oraz brali udział w szkolnych komisjach wychowawczych**. W 9 szkołach udzielali pomocy w eliminowaniu zagrożeń przez **nadzorowanie terenów sąsiadujących z obiektami szkolnymi** (m. in. w Gimnazjum Nr 3 w Warszawie-Ursusie).

W trakcie kontroli NIK ujawniono 4 przypadki świadczące o braku współdziałania szkół i służb policyjnych i porządkowych:

- ❖ *w Gimnazjum Nr 1 w Polkowicach w pierwszym semestrze roku szkolnego 1999/2000 na podstawie dokumentacji szkolnej stwierdzono tylko 1 przypadek agresji (pobicie ucznia przez innego ucznia), brak poważniejszych zagrożeń zjawiskami patologii wśród uczniów tego Gimnazjum potwierdziła Komenda Powiatowa Policji w Polkowicach (która nie ujawniła i nie odnotowała w tym czasie zgłoszenia żadnych zachowań nagannych uczniów tej szkoły); natomiast z informacji uzyskanych w czasie kontroli od Straży Miejskiej w Polkowicach wynikało, że w okresie od września 1999 r. do marca 2000 r. jej pracownicy otrzymali zgłoszenia i podejmowali interwencje w 18 sprawach dotyczących uczniów Gimnazjum Nr 1 (głównie bójek między uczniami, pobicie i zastraszanie uczniów przez innych uczniów przed szkołą lub poza terenem szkoły), o czym jednak dyrekcja szkoły nie była powiadamiana;*
- ❖ *w Zespole Szkół Budowlanych w Radomiu według danych w dokumentacji szkolnej w roku szkolnym 1998/1999 miało miejsce 10 zdarzeń o charakterze patologicznym, w których brało udział 19 uczniów (5 pobicie innych uczniów, 8 aktów agresji i wandalizmu, 2 wyludzanie pieniędzy od uczniów z innych szkół, 2 przypadki zażywanie narkotyków i 2 stanów nietrzeźwości), natomiast policja odnotowała w tym okresie 22 zgłoszenia takich zjawisk z udziałem uczniów Zespołu (kradzież, pobicia, agresja fizyczna, alkoholizm, podejrzenie o zażywanie i rozprowadzanie narkotyków); uczniowie wyludzający pieniądze zostali zatrzymani przez policję poza terenem szkoły (na ulicy), a w dwu innych przypadkach – z udziałem 3 uczniów - policja została wezwana do szkoły; podobnie w roku szkolnym 1999/2000;*
- ❖ *dyrekcja Szkoły Podstawowej Nr 14 w Warszawie-Ursusie w okresie od maja do listopada 1999 r. trzykrotnie występowała do policji o wzmocnienie kontroli na terenie przyszkolnym (z powodu gromadzenia się wokół szkoły grup młodzieży agresywnej, będącej często pod wpływem alkoholu i prowadzącej – według informacji posiadanych przez szkołę – handel narkotykami); policja podjęła działania interwencyjne dopiero po wystosowaniu trzeciego pisma;*
- ❖ *w XI Liceum Ogólnokształcącym w Krakowie w 1999 r. policja była wzywana dwukrotnie w sytuacji zagrożeń i w żadnym z tych przypadków nie podjęła natychmiastowej interwencji; pierwsze z tych zdarzeń miało miejsce w czerwcu 1999 r. ok. godziny 14.00 na boisku szkolnym, na którym 2 uczniów Liceum zostało zaczepionych, pobitych i okradzionych przez grupkę młodych ludzi; w ciągu 2 godzin oczekiwania na przybycie policji dyrektor Liceum telefonowała*

trzykrotnie na komisariat i za każdym razem otrzymywała informację o braku radiowozu; w efekcie poszkodowani uczniowie zostali zawiezieni na komisariat dopiero ok. godziny 17.00 przez swoich rodziców; drugie zdarzenie miało miejsce w listopadzie 1999 r. w godzinach wieczornych w szatni szkolnej, z której przybyły z zewnątrz kilkunastoletni chłopak – grożąc nożem znajdującej się w szatni uczennicy – ukradł kurtkę; incydent ten został natychmiast zgłoszony na policję przez dyżurującego wicedyrektora Liceum, który następnie - po upływie ok. pół godziny od zgłoszenia - przekazał policji dane personalne sprawcy, ustalone przy pomocy uczniów; dowiedział się wówczas, że doniesienie o kradzieży może zgłosić poszkodowany, a nie szkoła i że należy skontaktować się z komisarzem ds. nieletnich.

W 70% skontrolowanych szkół **współdziałano z sądami** (kierując w razie potrzeby m. in. wnioski o zastosowanie lub zmianę środka wychowawczego wobec uczniów lub opiniując dla potrzeb sądu uczniów oraz ich środowisko rodzinne w związku z toczącymi się sprawami) **oraz z kuratorami sądowymi** (sprawującymi nadzór nad uczniami lub ich rodzicami).
Przykładowo:

- ❖ *w Szkole Podstawowej Nr 2 w Polkowicach w wyniku współpracy z sądem rodzinnym nadzorem kuratorskim objęte zostały rodziny 12 uczniów w roku szkolnym 1998/1999 i 18 uczniów w pierwszym semestrze roku szkolnego 1999/2000;*
- ❖ *w Szkole Podstawowej Nr 2 w Warszawie w okresie tym sąd – na wniosek szkoły – ustanowił nadzór kuratorski wobec 3 uczniów, w tym rodzeństwa z rodziny patologicznej (nadużywanie alkoholu przez rodziców, brak stałego zatrudnienia).*

3.1.10. Problematykę zapobiegania zjawiskom patologii wśród uczniów uwzględniano w planach i programach pracy wszystkich skontrolowanych szkół, przyjmując rozmaite priorytety oraz formy i metody realizacji tych zadań. Na przykład:

- ❖ *w Zespole Szkół Chemicznych w Kędzierzynie-Koźlu w szkolnym programie wychowawczym (stanowiącym integralną część planu pracy na rok szkolny 1998/1999) w ramach realizowanej przez wychowawców klas i pedagoga szkolnego profilaktyki prozdrowotnej i prorodzinnej uwzględniono m. in. zagadnienia zapobiegania stresom i depresji u młodzieży, współdziałania z policją, sądem, poradnią psychologiczno-pedagogiczną oraz psychologicznym punktem pomocy rodzinie, zorganizowanie pogadanek i emisji filmów na temat szkodliwości palenia i picia alkoholu; program wychowawczy tego Zespołu, realizowany od roku szkolnego 1999/2000, przewidywał prowadzenie profilaktyki antyalkoholowej i walki z agresją oraz kształtowanie odpowiedzialności za innych i odpowiedzialności za własną drogę życiową;*
- ❖ *w Zespole Szkół Zawodowych w Nowej Soli w szkolnym programie wychowawczym (przyjętym w listopadzie 1999 r.) jako jeden z priorytetów określono przeciwdziałanie patologiom i uzależnieniom, w tym przez: zapoznavanie uczniów ze szkodliwością nalogów, kształtowanie postaw i umiejętności życia bez uzależnień, przedstawienie sposobów walki ze stresem jako*

głównym źródłem uzależnień, wdrażanie uczniów do samodzielnego i efektywnego organizowania czasu wolnego.

Poza tym w niektórych szkołach (7 spośród 44 kontrolowanych) **opracowywano odrębne programy w zakresie zapobiegania niedostosowaniu społecznemu uczniów lub uzależnieniom.**

Zadania profilaktyczne określane w szkolnych planach i programach pracy realizowano głównie na lekcjach będących do dyspozycji wychowawców klas, stosując **niejednokrotnie tylko tradycyjne i mało aktywne metody nauczania** (wykład, pogadanka), o których wiadomo, że są stosunkowo mało skuteczne. Na przykład:

- ❖ *w Zespole Szkół Budowlanych w Radomiu w roku szkolnym 1998/1999 i w I. semestrze roku szkolnego 1999/2000 problematyka zagrożeń patologią omawiana była na godzinach wychowawczych tylko w ok. ½ klas (oddziałów); należy dodać, że w Zespole opracowano „Program profilaktyczny zapobiegający przestępczości, przemocy i agresji wśród młodzieży szkolnej”, którego zadania miały być realizowane m. in. przez omawianie tej tematyki na godzinach wychowawczych; w innych zajęciach profilaktyczno-wychowawczych i programach realizowanych w tym okresie w Zespole uczestniczyło odpowiednio tylko ok. 40% i ok. 11% ogółu uczniów (w tym ok. 12% uczniów w warsztatach p. n. „Narkotyki – to bez sensu”);*
- ❖ *w Zespole Szkół Zawodowych Nr 2 w Kutnie wychowawcy poszczególnych klas poświęcili na te zagadnienia od 24% do 73% ogólnego rocznego czasu przeznaczonego do ich dyspozycji w roku szkolnym 1998/1999 i od 43% do 81% w roku szkolnym 1999/2000 (do czasu zakończenia kontroli NIK).*

W 40 skontrolowanych szkołach (91%) **realizowano** w ramach szkolnych programów i planów wychowawczych także rozmaite i niezależne od programu nauczania szkolnego **edukacyjne programy profilaktyczne i profilaktyczno-wychowawcze**, w tym najczęściej takie jak: „Drugi elementarz, czyli program 7 kroków”, „NOE”, „Spójrz inaczej”, „Nasze spotkania”. Zasięg tych oddziaływań w poszczególnych szkołach był jednak dalece zróżnicowany i uzależniony m. in. od specjalistycznego przygotowania nauczycieli oraz od możliwości finansowych szkół i organów je prowadzących. Na przykład:

- ❖ *w Szkole Podstawowej Nr 2 w Warszawie w roku szkolnym 1998/1999 w trzech zajęciach z zakresu profilaktyki uzależnień wzięło udział 172 uczniów z klas VII–VIII, w tym trzykrotnie klasy VII i dwukrotnie klasy VIII; łączny koszt tych zajęć wyniósł 812 zł, z czego 440 zł pokrył organ prowadzący, 282 zł rada rodziców i 90 zł uczniowie. W zajęciach z zakresu zapobiegania agresji dla klas jak wyżej uczestniczyło 59 uczniów, a koszty w wysokości 354 zł sfinansował w połowie organ prowadzący. W spotkaniu z kuratorem sądowym wzięło udział 69 uczniów z tych klas. W I. semestrze roku szkolnego 1999/2000 w siedmiu zajęciach z profilaktyki uzależnień uczestniczyło 344 uczniów z klas VI i VIII, w tym czterokrotnie klasy VI i sześciokrotnie klasy VIII. Koszty tych zajęć w kwocie*

1.010 zł sfinansował organ prowadzący. W zajęciach z zakresu zapobiegania agresji uczestniczyło 44 uczniów klas VI (koszty w wysokości 160 zł pokryła rada rodziców);

- ❖ w Zespole Szkół Zawodowych w Nowej Soli (podległym starostwu) oddziaływaniami profilaktycznymi w ramach programu „NOE” objęto ok. 25% ogółu uczniów, przy czym koszty realizacji tego programu, a także spektaklu p. n. „Kto następny do tego piekła”, który obejrzało ok. 20% uczniów, w wysokości łącznej 3,6 tys. zł, pokrył Urząd Miejski w Nowej Soli (gmina). W I. semestrze roku szkolnego 1999/2000 zorganizowano dla 614 uczniów klas I-II cykl spotkań, prowadzonych przez pedagoga szkolnego, na temat „Alkohol kradnie wolność”, a w kwietniu 2000 r. planowano dla ok. 350 uczniów z klas I realizację programu „NOE” (zgodnie z porozumieniem zawartym z Urzędem, który przekazał na ten cel środki w kwocie 1,3 tys. zł).

W ok. 1/3 spośród kontrolowanych szkół podjęto wdrażanie własnych programów profilaktycznych i profilaktyczno-wychowawczych (tj. opracowanych przez nauczycieli tych szkół). Na przykład:

- ❖ w Szkole Podstawowej Nr 18 w Bytomiu realizowano trzy programy autorskie opracowane przez nauczycieli tej szkoły, w tym: „Program zajęć psychoedukacyjnych - scenariusze zajęć - wyrażanie uczuć, odreagowanie emocjonalne, poczucie własnej wartości” (w latach szkolnych 1998/1999 i 1999/2000 dla ok. 600 uczniów klas IV–VIII) oraz program „Praca z rodziną ucznia”. Celem tego ostatniego programu – adresowanego do ponad 50 rodzin patologicznych, a opracowanego i realizowanego przy współpracy z sądem rejonowym – było poprawienie stosunków wewnętrznych w rodzinie oraz zmobilizowanie rodziców do efektywnej współpracy w działaniach na rzecz dzieci;
- ❖ w Liceum Ogólnokształcącym w Malborku w roku szkolnym 1999/2000 z inicjatywy pedagoga szkolnego podjęto realizację programu, który przewidywał badania ankietowe wybranej grupy uczniów na okoliczność kontaktu z narkotykami oraz spotkania specjalistów z ośrodka zapobiegania narkomanii i z policji z uczniami klas I-II, rodzicami uczniów i nauczycielami. Trzeba dodać, że ok. 17% spośród 245 uczniów badanych – w ramach tego programu – stwierdziło, że widziało na terenie szkoły osoby zażywające narkotyki lub będące pod wpływem narkotyków, a ok. 19%, że ma za sobą przynajmniej jedną próbę zażycia narkotyku. Do kwietnia 2000 r. w Liceum przekazano informację o wynikach badań na posiedzeniu komitetu rodzicielskiego, zorganizowano spotkanie rodziców klas IV ze specjalistą ds. walki z narkomanią i omówiono problem narkomanii we wszystkich klasach I, przeznaczając na ten cel po jednej godzinie lekcyjnej w każdej klasie;
- ❖ w Zespole Szkół Zawodowych Nr 2 w Wałbrzychu realizowano m. in. dwa programy: „Najpierw dziecko” oraz „Ja i inni”, których współautorem był pedagog szkolny. Pierwszy z tych programów miał charakter terapeutyczno-edukacyjny i adresowany był do młodzieży z rodzin z problemem alkoholowym. W 1999 r. programem objęto 32 młodych ludzi w wieku od 15 do 22 lat oraz 12 dorosłych niepijących członków rodzin z problemem alkoholowym. Celem drugiego programu było umacnianie wśród młodzieży postawy wolnej od alkoholu i narkotyków, uczenie umiejętności budowania satysfakcjonujących

kontaktów społecznych bez udziału substancji chemicznych oraz dostarczenie rzetelnej wiedzy na temat środków odurzających i szkód jakie wywołują. W roku szkolnym 1998/1999 programem objętych zostało ok. 8% uczniów Zasadniczej Szkoły Zawodowej i ok. 15% uczniów Liceum Zawodowego. Koszty realizacji obu programów wyniosły w 1999 r. blisko 13 tys. zł i sfinansowane zostały przez organ prowadzący (przez Urząd Miasta w Wałbrzychu).

Jak wynika z wyżej przedstawionych ustaleń, **zadania w zakresie zapobiegania zachowaniom nagannym i patologicznym** w stosunkowo znacznym rozmiarze skontrolowane szkoły realizowały poprzez różnego rodzaju programy profilaktyczne i profilaktyczno-wychowawcze.

Trzeba jednak dodać, że **prawie w co piątej spośród skontrolowanych szkół objętych od 1 września 1999 r. reformą oświaty** (szkoły podstawowe i gimnazja) **nie opracowano** – do czasu zakończenia kontroli NIK – **wymaganego nowymi przepisami szkolnego programu wychowawczego**⁵⁰, co tłumaczono m. in. brakiem odpowiedniego przygotowania kadry pedagogicznej do realizacji tego zadania (np. w Szkole Podstawowej Nr 2 w Warszawie). Z tych samych powodów w 3 skontrolowanych szkołach (w tym np. w Szkole Podstawowej Nr 14 w Warszawie) nie uwzględniono w szkolnym zestawie programów nauczania edukacji prozdrowotnej i nie podjęto w roku szkolnym 1999/2000 działalności dydaktycznej w zakresie tej problematyki.

3.1.11. Jakkolwiek w zdecydowanej większości skontrolowanych szkół (w 42 wśród 44) w procesie doskonalenia zawodowego nauczycieli⁵¹ uwzględniano także zagadnienia związane z zapobieganiem różnym zagrożeniom wśród dzieci i młodzieży to **podstawową formą tego doskonalenia dla ogółu nauczycieli były najczęściej tylko szkoleniowe posiedzenia rad**

⁵⁰ Stosownie do rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego oraz ramowych statutów publicznej sześciolletniej szkoły podstawowej i publicznego gimnazjum. MEN – w pierwszym roku wdrażania reformy – zalecało kuratorom oświaty formę nadzoru wspierającego, aby dokumenty powstające w szkołach były autentyczne, dostosowane do potrzeb i zmienionego prawa oświatowego, oczekując, że wszystkie szkoły po rocznych doświadczeniach, z dniem 1 września 2000 r., będą dysponowały własnym programem wychowawczym.

⁵¹ Według danych z badań prezentowanych w publikacji p. n. „Agresja i przemoc w szkołach polskich i niemieckich” (Centrum Metodycznego Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej MEN, Warszawa 1998) przygotowanie specjalistyczne do prowadzenia działalności profilaktyczno-wychowawczej miało ok. 55% nauczycieli i wychowawców.

pedagogicznych, niekiedy (w 19 szkołach wśród 42) z udziałem przedstawicieli policji lub specjalistów z różnych służb i instytucji specjalistycznych.

Natomiast **formy doskonalenia zewnętrznego** (studia, kursy, warsztaty itp.), organizowane w tym zakresie w placówkach doskonalenia nauczycieli, szkołach wyższych lub innych instytucjach, **podejmowała i kończyła ograniczona liczba nauczycieli**. W ok. $\frac{3}{4}$ skontrolowanych szkół specjalistyczne przygotowanie uzyskała albo nabywała mniej niż połowa ogółu nauczycieli, w tym w 18 szkołach (wśród 44) od 0% do 25% nauczycieli. Było to uwarunkowane (według wyjaśnień dyrektorów szkół) m. in. brakiem zainteresowania ze strony niektórych nauczycieli doskonaleniem posiadanej wiedzy i umiejętności pedagogicznych, a także brakiem środków finansowych na te cele, zarówno w budżetach szkół, jak i portfelach nauczycieli. Na przykład:

- ❖ *w Zespole Szkół Budowlanych w Radomiu - w okresie objętym kontrolą - żaden z nauczycieli (spośród 141 w roku szkolnym 1999/2000), z wyjątkiem pedagoga szkolnego, nie brał udziału w formach doskonalenia zewnętrznego, a ostatnie szkolenie dla ogółu nauczycieli na temat problemów uzależnień przeprowadzone zostało w roku szkolnym 1997/1998 przez pracowników wydziału ds. narkomanii Komendy Wojewódzkiej Policji w Radomiu;*
- ❖ *w Gimnazjum Nr 3 w Warszawie-Ursusie w roku szkolnym 1999/2000 zaplanowano 5 szkoleniowych posiedzeń rady pedagogicznej poświęconych problemom wychowawczym i profilaktycznym, z czego 3 zrealizowano do marca 2000 r. (m. in. „Profilaktyka uzależnień i agresji w szkole”, „Narkotyki, ich rodzaje, działanie i skutki używania”); natomiast zewnętrzne formy doskonalenia dotyczące tych zagadnień ukończyło 7 spośród 19 zatrudnionych nauczycieli, w tym 3 ukończyło sześćdziesięciogodzinne szkolenie warsztatowe przygotowujące do realizacji programu „Spójrz inaczej” (finansowane ze środków gminnego funduszu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych);*
- ❖ *w Liceum Ogólnokształcącym w Malborku żaden z nauczycieli, w tym także pełniących funkcje wychowawców klas, nie miał – do marca 2000 r. – specjalistycznego przygotowania w zakresie profilaktyki uzależnień oraz innych form patologii społecznej; wychowawcy w tej szkole nie przejawiali także większego zainteresowania propozycjami tematycznymi pedagoga szkolnego i Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Malborku; w efekcie w roku szkolnym 1998/1999 pedagog szkolny realizował proponowane tematy tylko w ramach zastępstw.*

3.2. Działania placówek opiekuńczo-wychowawczych.

3.2.1. Kontrolowane placówki (pogotowie opiekuńcze, dom dziecka, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, 2 ogniska wychowawcze i świetlica socjoterapeutyczna, utworzona w strukturze placówki oświatowo-wychowawczej) realizowały specyficzne zadania opiekuńcze i wychowawcze wynikające z

unormowań ogólnych⁵² oraz regulacji przyjętych w ich statutach, obejmując opieką – całkowitą lub częściową – średnio ponad 490 wychowanków w roku szkolnym 1998/1999 i około 470 wychowanków w roku szkolnym 1999/2000. Na przykład:

- ❖ *w Pogotowiu Opiekuńczym w Wałbrzychu (w którym w 1998 r. przebywało w różnych okresach łącznie 212 wychowanków, a 176 wychowanków w 1999 r.) praca wychowawcza, opiekuńcza i dydaktyczna prowadzona była na zajęciach lekcyjnych w szkole, w grupach wychowawczych w internacie, w zespołach wychowawczych o zróżnicowanym profilu, a także w izbie rotacyjnej. Wychowankom organizowano pomoc resocjalizacyjną i kompensacyjno-terapeutyczną, a także konkursy, quizy i zabawy, zajęcia sportowe, zajęcia kulturotwórcze i plastyczne. Dla dzieci uczących się w szkole – funkcjonującej w strukturze organizacyjnej Pogotowia – prowadzono m. in. zajęcia wyrównawcze, mające na celu wyeliminowanie zaległości w realizacji programu szkolnego przez wychowanków (w grupie 95 wychowanków poddanych re kwalifikacji w dniu 1 czerwca 1999 r. opóźnienia te dotyczyły wszystkich dzieci, w tym u 78 dzieci sięgały dwu lub trzech lat);*
- ❖ *w Ośrodku Pomocy Dziecku i Rodzinie w Będzinie, ognisku wychowawczym, grupującym 38 wychowanków w roku szkolnym 1998/1999 i 39 wychowanków w roku szkolnym 1999/2000, realizowany był m. in. własny program w zakresie przeciwdziałania agresji i przemocy wobec dzieci (zajęcia te prowadzono w formie teatryku kukielkowego oraz w 3 cyklach socjoterapeutycznych, przy udziale rodziców wychowanków).*

W 3 kontrolowanych placówkach opieki częściowej, w tym w 2 ogniskach wychowawczych, w badanym okresie **sporadycznie tylko występowały zachowania naganne wychowanków**. Najwięcej (4 przypadki, w tym kradzież wyposażenia placówki, agresja werbalna i fizyczna wobec kolegów) stwierdzono w Ognisku Wychowawczym Nr 2 w Krakowie.

Nieporównywalnie większe **nasilenie zdarzeń o charakterze patologicznym miało miejsce w placówkach świadczących opiekę całkowitą**, w tym zwłaszcza w Pogotowiu Opiekuńczym w Wałbrzychu:

- ❖ *w Pogotowiu Opiekuńczym w Wałbrzychu ponad 30% spośród wychowanków przebywało w latach 1998 - 1999 przez okresy dłuższe niż 6 miesięcy⁵³, co spowodowane było głównie*

⁵² Do nich należy rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 lutego 1994 r. w sprawie rodzajów i zasad działania publicznych placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych oraz ramowych statutowych tych placówek. Pogotowie opiekuńcze to placówka przeznaczona dla dzieci wymagających zapewnienia doraźnej opieki całodobowej, której celem jest działanie na rzecz powrotu dziecka do rodziny własnej lub umieszczenie go w zastępczej formie wychowania rodzinnego albo w odpowiedniej placówce. Dom dziecka to placówka, która zastępuje rodzinę dzieciom i młodzieży, pozbawionym trwale lub okresowo opieki rodziny własnej, zapewnia opiekę i wychowanie, odpowiednie do potrzeb warunki rozwoju, przygotowuje do samodzielnego życia. Specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy to placówka dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, w wieku od 3 lat, które z racji swojej niepełnosprawności nie mogą uczęszczać do przedszkola lub szkoły w miejscu zamieszkania. Ognisko wychowawcze to placówka mająca na celu zapobieganie niedostosowaniu i sieroctwu społecznemu dzieci i młodzieży oraz zapewnienie pomocy rodzicom mającym poważne trudności w wychowaniu dzieci. Świetlice i kluby profilaktyczno-wychowawcze lub terapeutyczne to placówki organizowane dla uczniów z zaburzeniami zachowania, wychowujących się w warunkach niekorzystnych dla ich rozwoju, mające na celu łagodzenie niedostatków wychowawczych w rodzinie i eliminowanie zaburzeń zachowania.

⁵³ Przepisy § 21 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 lutego 1994 r. w sprawie rodzajów i zasad działania publicznych placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych oraz ramowych statutowych

kierowaniem do Pogotowia przez sądy – na mocy postanowień – nieletnich już zdiagnozowanych, najczęściej młodocianych przestępców, na czas oczekiwania na miejsce w placówce docelowej (m. in. w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych). Zachowania patologiczne wychowanków Pogotowia związane były przede wszystkim z uciezkami, czyli samowolnym opuszczaniem przez nich placówki. W 1999 r. odnotowano aż 615 takich przypadków (niektórzy wychowankowie uciekali 30 i więcej razy, zaś 25 wychowanków skreślono z ewidencji z powodu długoterminowych ucieczek), a 43 ucieczki z udziałem 19 wychowanków (6 z nich uciekało więcej niż raz, w tym 1 nawet dziesięciokrotnie) miały miejsce w okresie dwu pierwszych miesięcy 2000 r. W okresie objętym kontrolą w groźniejszych zdarzeniach i zachowaniach patologicznych uczestniczyło 29 wychowanków Pogotowia (m. in. kradzieże i rozboje podczas ucieczek - 12 wychowanków, uzależnienie od środków odurzających wziętych i narkotyków - 9 wychowanków, kontakt z alkoholem - 8 wychowanków), w tym 13 nieletnich oczekujących na miejsca w ośrodkach wychowawczych dla młodocianych przestępców. Zastosowane w Pogotowiu wobec tych wychowanków środki wychowawcze i terapeutyczne polegały przede wszystkim na rozmowach indywidualnych z pedagogiem i psychologiem, podejmowano także współpracę z poradniami ds. uzależnień, z sądami (m. in. rozmowy dyscyplinujące w sądach z udziałem również rodziców i opiekunów, wystąpienia do sądów związane z ponagleniem spraw wychowanka i ostatecznym wyjaśnieniem ich statusu prawnego, w tym w zakresie postanowienia o odpowiedniej placówce) oraz z rodzinami wychowanków (tam, gdzie było to możliwe). Efekty w postaci wyraźnej poprawy w zachowaniu uzyskano jedynie w przypadku 2 wychowanków, pozostali okazali się odporni na wszelkie działania naprawcze;

- ❖ W Domu Dziecka w Binowie samowolne opuszczanie placówki oraz zachowania patologiczne - w tym spożywanie alkoholu, agresja wobec rówieśników, kradzieże – dotyczyły wychowanków uczęszczających do szkół zawodowych i przebywających w internatach. W 1998 r. zanotowano 24 ucieczki z udziałem 11 wychowanków, a w 1999 r. było 11 ucieczek z udziałem 3 wychowanków.

Względna nagminność zachowań patologicznych w placówkach świadczących opiekę całkowitą była następstwem tego, że do placówek tych trafiali młodzi ludzie w znaczącym stopniu społecznie zdemoralizowani.

3.2.2. W 1999 r. w 4 spośród 6 kontrolowanych placówek **występowały trudności w finansowaniu części potrzeb, w tym zwłaszcza rzeczowych, co szczególnie dotkliwie odczuwały placówki opieki całkowitej.** Na przykład:

- ❖ w Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Malborku, pomimo sfinansowania niektórych wydatków z przychodów środka specjalnego (w łącznej kwocie 114,8 tys. zł) oraz uzyskania dotacji z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (25,2 tys. zł), zabrakło w budżecie środków na zakup pomocy naukowych i dydaktycznych oraz wyposażenia informatycznego dla nowo utworzonego gimnazjum, a także na przeprowadzenie remontów m. in. sali gimnastycznej oraz węzłów sanitarnych i sanitariatów (łącznie ok. 470 tys. zł);
- ❖ Dom Dziecka w Binowie dopiero w grudniu 1999 r. – po interwencji komisji oświaty rady powiatu gryfińskiego – otrzymał środki na wypłacenie wychowankom drobnych kwot pieniężnych na ich własne wydatki, które zostały wypłacone 29 grudnia 1999 r. wszystkim 48 wychowankom przebywającym w tym czasie w placówce (w kwocie ogółem 6,7 tys. zł).

Istniała możliwość rekompensowania części wydatków ponoszonych w placówkach przez rodziców lub opiekunów wychowanków⁵⁴, jednak w praktyce było to często zadanie niewykonalne, ze względu na niski status

tych placówek określały maksymalny czas pobytu wychowanków w pogotowiu opiekuńczym na okres 6 miesięcy.

⁵⁴ Na zasadach określonych w §§ 49 - 50 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 lutego 1994 r. w sprawie rodzajów i zasad działania publicznych placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych oraz ramowych statutów tych placówek.

ekonomiczny rodzin wychowanków, a także brak stosownych przepisów i aparatu wykonawczego, umożliwiającego egzekucję tych płatności przez placówki.

3.2.3. W 4 placówkach **stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia utrudniające prowadzenie pracy wychowawczej**. Polegały one głównie na nieprzestrzeganiu przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie rodzajów i zasad działania publicznych placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych oraz ramowych statutów tych placówek, normujących organizację placówki, tryb i zasady przyjmowania wychowanków oraz dokumentowanie różnych aspektów pracy poszczególnych placówek. Było to spowodowane zaniedbaniami ze strony pracowników tych jednostek, a po części niedostatkami środków finansowych przeznaczanych na potrzeby placówek przez organy prowadzące (kuratoria oświaty w 1998 r. oraz powiaty w 1999 r.). Na przykład:

- ❖ *w Pogotowiu Opiekuńczym w Wałbrzychu sposób prowadzenia dokumentacji uniemożliwiał jednoznaczne określenie aktualnej liczby dzieci przebywających w placówce, liczby uciekinierów oraz stanu ewidencyjnego (listy wychowanków), bowiem dane zawarte w księdze ewidencji, rejestrze ucieczek i zbiorach akt osobowych dzieci nie korespondowały ze sobą. Stwierdzono m. in., że ucieczki wychowanków były zauważane i zgłaszane z opóźnieniem (nawet kilkugodzinnym) oraz dokumentowane w sposób niepełny w drukach zgłoszeniach (których niekiedy w ogóle nie sporządzano). W rejestrze i zeszycie ucieczek dokonywano wpisów niezgodnych ze stanem faktycznym przede wszystkim w odniesieniu do statusu prawnego uciekiniera; przykładowo: w przypadku 7 uciekinierów z roku szkolnego 1999/2000 w rejestrze podano, że dzieci te nie były wychowankami Pogotowia, chociaż wszystkie figurowały w księdze ewidencji;*
- ❖ *Ośrodek Pomocy Dziecku i Rodzinie w Będzinie prowadził w ciągu roku szkolnego działalność tylko w dni robocze (od poniedziałku do piątku), wbrew przepisom § 9 ust. 1 ramowego statutu ogniska wychowawczego, stanowiącym, iż ognisko jest czynne codziennie w ciągu całego roku kalendarzowego i zapewnia możliwość korzystania ze swych świadczeń w każdej sytuacji wymagającej udzielenia pomocy wychowankowi. Ponadto do 31 sierpnia 1999 r. przyjmowano dzieci do tego Ośrodka nie na podstawie skierowań kuratorskiego zespołu kierowania, ale wyłącznie na podstawie orzeczeń kwalifikacyjnych poradni psychologiczno-pedagogicznej, naruszając tym samym przepisy § 9 wyżej przywołanego rozporządzenia⁵⁵.*

3.3. Działania organów prowadzących szkoły i placówki opiekuńczo-wychowawcze.

3.3.1. Prawie w co drugiej spośród skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego wprowadzano – przy zatwierdzaniu arkuszy organizacyjnych i planów finansowych podległych szkół i placówek – **ograniczenia w finansowaniu ich statutowej działalności**, uzasadniając to niedostatkami środków na oświatę i

⁵⁵ W myśl tych przepisów wychowanków do placówek - do końca sierpnia 1999 r. - kierował kurator oświaty, a do placówek o zasięgu ponadwojewódzkim dyrektor placówki upoważnionej przez Ministra Edukacji Narodowej (od września 1999 r. zadanie to należy do kompetencji organu prowadzącego placówkę), przy czym wymóg ten nie miał zastosowania w odniesieniu do burs, świetlic i klubów, do których wychowanków przyjmował dyrektor danej placówki bez skierowania, na prośbę wychowanka lub jego rodziców.

wychowanie w budżetach samorządowych⁵⁶. W obszarze profilaktyki i opieki **ograniczenia te dotyczyły m. in. zatrudniania pedagogów i psychologów szkolnych, organizacji różnych form pomocy psychologicznej i pedagogicznej dla uczniów i wychowanków, zajęć pozalekcyjnych w szkołach** (rozwijających zainteresowania uczniów i służących właściwemu zagospodarowaniu ich czasu wolnego). Na przykład:

- ❖ *z budżetu gminy miejskiej Poddębice w objętym kontrolą okresie finansowano w zasadzie jedynie programy zajęć rekreacyjno-sportowych organizowanych w szkołach w okresie ferii zimowych (łącznie 260 godzin w roku szkolnym 1998/99 i 360 godzin w roku szkolnym 1999/2000), a pedagogów szkolnych zatrudniano tylko w dwu szkołach o największej liczbie uczniów (powyżej 600);*
- ❖ *w gminie Kartuzy etatowych pedagogów szkolnych nie zatrudniano w roku szkolnym 1999/2000 w 14 spośród 18 podległych szkół i zespołów szkół, w tym także w szkołach liczących 300 i więcej uczniów.*

Zaznaczyć należy, iż w 5 gminach (wśród 9 skontrolowanych) nie wykonywano ustawowej powinności prowadzeniu ewidencji i kontroli spełniania obowiązku szkolnego i obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16 – 18 lat, wynikającej z przepisów art. 19 ust. 1 ustawy o systemie oświaty⁵⁷.

3.3.2. W budżecie państwa wyodrębniono w badanym okresie rezerwy celowe na ograniczanie ubóstwa wśród dzieci i młodzieży⁵⁸:

- ❖ *w roku szkolnym 1997/1998 zasilki losowe w liczbie 15.902 otrzymało 13,2 tys. uczniów (0,2% ogółu), a stypendia socjalne 47,3 tys. uczniów (0,6%); natomiast w roku 1998/1999 wypłacono 28.763 zasilków 25,7 tys. uczniom (0,4%) oraz stypendia socjalne 104,1 tys. uczniów⁵⁹;*
- ❖ *w 1998 r. – na wniosek Ministra Edukacji Narodowej – uruchomione zostały do dyspozycji wojewodów środki finansowe m. in.: [a] w wysokości 12.398 tys. zł na zorganizowanie kolonii i obozów dla dzieci z rodzin najuboższych, [b] w kwocie 21.941 tys. zł na przeciwdziałanie sieroctwu społecznemu przez wypłatę stypendiów socjalnych i zasilków losowych dla uczniów oraz [c] w wysokości 11.100 tys. zł na zakup podręczników szkolnych dla niezamożnych uczniów szkół*

⁵⁶ Na realizację zadań oświatowych gminy wydatkowały ze swoich budżetów 17.195,0 mln zł w 1998 r. i 12.989,6 mln zł w 1999 r., w tym odpowiednio 7.001,1 mln zł i 1.901,7 mln zł ze środków własnych. Wydatki z budżetów powiatów (w tym miast na prawach powiatów) na w. w. zadania w 1999 r. wyniosły 11.735,3 mln zł, w tym 4.720,3 mln zł ze środków własnych. Dane wzięte z: „Informacji MEN o realizacji podstawowych zadań oraz budżetu w 1998 r. i 1999 r. w zakresie oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego”.

⁵⁷ Przepisy art. 19 ust. 1 powołanej ustawy stanowią, że dyrektorzy publicznych szkół podstawowych i gimnazjów kontrolują spełnianie obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkujące w obwodach tych szkół, a gmina kontroluje spełnianie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16 – 18 lat, prowadząc m. in. stosowną ewidencję. W latach szkolnych 1998/1999 i 1999/2000 (według danych GUS) dalszą naukę podjęło odpowiednio 96,6% i 98% absolwentów szkół podstawowych.

⁵⁸ Art. 91 ust. 1 ustawy o systemie oświaty stanowi, że uczniowi przysługuje prawo do pomocy materialnej ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa lub budżecie właściwej jednostki samorządu terytorialnego, a szczegółowe zasady przyznawania tej pomocy normują przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 1993 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów (Dz. U. Nr 74, poz. 350 ze zm.).

⁵⁹ Dane GUS zawarte w publikacjach: „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 1997/1998” (GUS, Warszawa 1998) oraz „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 1998/1999” (GUS, Warszawa 1999).

podstawowych.⁶⁰ W 1999 r. w budżecie państwa przeznaczono: [a] 15.553 tys. zł na organizację kolonii i obozów dla dzieci ze wskazanych rodzin (zatem o 25,4% więcej niż w roku poprzednim), [b] 24.245 tys. zł na stypendia socjalne i zasiłki losowe dla uczniów z rodzin najuboższych (o 10,5% więcej) i [c] 8.325 tys. zł na zakup podręczników szkolnych dla uczniów gimnazjów i szkół podstawowych⁶¹.

W 1998 r. dotacji celowej z budżetu państwa na stypendia i zasiłki losowe dla uczniów nie otrzymała żadna z kontrolowanych gmin, z wyjątkiem gminy Kraków, a dotację na zakup podręczników szkolnych dla dzieci z rodzin najuboższych otrzymały tylko 4 gminy.

Z kolei w 1999 r. dotacje na w. w. cele uzyskały wszystkie skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego, z wyjątkiem gminy Stare Czarnewo. Te gminy i powiaty otrzymały łącznie 961,2 tys. zł na stypendia i zasiłki losowe dla uczniów oraz 311,3 tys. zł na zakup podręczników szkolnych dla dzieci z rodzin najuboższych (stanowiło to odpowiednio: 4% i 3,7% ogółu środków rozdysponowanych w skali całego kraju).

W większości skontrolowanych organów prowadzących **otrzymane z budżetu państwa dotacje celowe na ograniczenie ubóstwa wśród dzieci i młodzieży dzielone były między podległe szkoły przy zastosowaniu kryteriów wyłącznie statystycznych** - takich jak: liczba uczniów lub liczba oddziałów w danej szkole - **bez przeprowadzania analizy faktycznych potrzeb**. Usprawiedliwiano to m. in. zbyt późnym przekazywaniem tych środków do gmin i powiatów (w końcu listopada lub w grudniu 1999 r.).

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że **środki tych dotacji wydatkowane były przez gminy i powiaty zgodnie z przeznaczeniem, umożliwiając jednak tylko częściowe sfinansowanie potrzeb** zgłaszanych przez szkoły. Na przykład:

- ❖ w Wałbrzychu (mieście na prawach powiatu) dotacja w kwocie 82 tys. zł – przekazana w grudniu 1999 r. – pokrywała ok. 60% potrzeb zgłoszonych przez szkoły, w związku z czym rozpatrzono pozytywnie tylko 1.011 z 1.790 wniosków o stypendia socjalne (wyплаcone jednorazowo w wysokości średnio 70 zł na ucznia) i wszystkie wnioski o zasiłki losowe, które otrzymało 66 uczniów (średnio 170 zł na jednego ucznia);
- ❖ w powiecie Kędzierzyn-Koźle dotacja w kwocie 23,5 tys. zł pokryła ok. 30% potrzeb (zgłaszanych wcześniej przez niektóre tylko szkoły) i wydatkowana została na stypendia socjalne i zasiłki losowe dla 269 uczniów (ok. 4% ogółu) w kwotach od 40 zł do 176 zł;

⁶⁰ Podziału środków rezerwy celowej na realizację programu ograniczenia ubóstwa wśród dzieci i młodzieży (stypendia socjalne i zasiłki losowe oraz kolonie i obozy dla dzieci z rodzin najuboższych) w 1998 r. dokonano według jednolitych kryteriów opracowanych w MEN i zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów.

⁶¹ Podziału środków planowanych w 1999 r. na stypendia socjalne i zasiłki losowe dla uczniów oraz na organizację kolonii i obozów dokonano w MEN w rozbiciu na województwa i powiaty. Minister Edukacji Narodowej powiadomił wojewodów o zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów kryteriów i zasad podziału tej części rezerwy pismem z dnia 22 czerwca 1999 r., zwracając się do nich o wystąpienie ze stosownym wnioskiem do Ministra Finansów o uruchomienie środków w wysokości określonej dla danego województwa w rozdzielniku MEN. Podziału środków przeznaczonych na zakup podręczników szkolnych dokonano na poszczególne województwa według specjalnie przyjętych kryteriów. Dodać trzeba, że na zakup podręczników przekazano oprócz tego kwotę 8.000 tys. zł z rezerwy celowej nr 56 (środki na niezbędne inwestycje w oświacie, związane z [...] dofinansowaniem podręczników szkolnych).

- ❖ *podobnie było m. in. w powiecie kutnowskim (dotacja w kwocie 14,6 tys. zł została przekazana w grudniu 1999 r.), w którym zasiłki losowe – w wysokości od 30 zł do 154 zł – otrzymało 238 uczniów (ok. 4%);*
- ❖ *w gminie Warszawa-Ursus dotację w wysokości 12,3 tys. zł na stypendia i zasiłki socjalne wykorzystano na zakup odzieży zimowej dla 79 uczniów (ok. 2% ogółu uczniów), wytypowanych przez pedagogów szkolnych, a ze środków dotacji na zakup podręczników dla dzieci z rodzin najuboższych (13,1 tys. zł) zakupiono podręczniki dla 119 uczniów szkół podstawowych i gimnazjów (ok. 3%).*

Tym samym w latach 1998 – 1999 nie osiągnięto zdecydowanego postępu w zakresie pomocy materialnej dla uczniów. W zamierzeniach bowiem dotacje celowe z budżetu państwa na ten cel miała uzupełniać środki własne gmin. Tymczasem **w warunkach niedostatków budżetowych stosunkowo nieliczne jednostki samorządu terytorialnego przeznaczały dochody własne na pomoc materialną dla uczniów**, a mianowicie 5 spośród 18 jednostek objętych kontrolą NIK, w tym m. in. gmina Polkowice i starostwo w Malborku:

- ❖ *w gminie Polkowice na różne formy pomocy materialnej dla uczniów (stypendia za wyniki w nauce, stypendia socjalne, dopłaty do obiadów, zasiłki) wydatkowano 49,8 tys. zł w 1998 r. i 70,5 tys. zł w 1999 r. (poza dotacją celową z budżetu państwa w kwocie 11,7 tys. zł). W efekcie pomoc tę uzyskało ok. 17% i ok. 28% ogółu uczniów;*
- ❖ *w budżecie starostwa w Malborku na stypendia dla uczniów w 1999 r. zaplanowano 34,5 tys. zł (co jednak stanowiło zaledwie ok. 14% w stosunku do potrzeb zgłoszonych przez szkoły), a wydatkowano 54,8 tys. zł, z tego: 42,5 tys. zł z dotacji celowych budżetu państwa (na stypendia socjalne i zasiłki losowe dla uczniów z rodzin najuboższych oraz na stypendia dla uczniów szczególnie uzdolnionych) oraz 12,3 tys. zł ze środków własnych. W budżecie na 2000 r. zaplanowano na ten cel 14,5 tys. zł, przy czym – zgodnie z regulaminem przyjętym przez radę powiatu – o stypendia mogli ubiegać się uczniowie szkół ponadpodstawowych (po ukończeniu pierwszego roku nauki), którzy m. in. osiągają bardzo dobre wyniki w nauce, posiadają wzorową ocenę z zachowania i znajdują się w trudnej sytuacji materialnej. W marcu 2000 r. przyznano te stypendia 22 uczniom na kwotę 7 tys. zł.*

O wiele **znaczniejsze natomiast dochody własne przeznaczały gminy na dożywianie uczniów** realizowane w ramach systemu pomocy społecznej (za pośrednictwem głównie sieci stołówek szkolnych). W 1998 r. na dożywianie uczniów - poza środkami rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie 69.395 tys. zł - gminy w skali kraju zaangażowały środki własne w wysokości 60.575 tys. zł ⁶². W roku tym dożywiano ponad 573 tys. dzieci (według stanu na koniec grudnia 1998 r.), ale liczba dzieci wymagających jeszcze takiej formy pomocy szacowana była na ok. 24 tysiące ⁶³.

W skontrolowanych gminach (łącznie z gminą Kraków) wydatkowano na ten cel 2.362,6 tys. zł w 1998 r., w tym prawie 55% tej kwoty pokryto dochodami własnymi, obejmując dożywianiem łącznie blisko 9 tys. uczniów (od ok. 4% ogółu uczniów w gminie Nysa do ok. 24% w gminie Poddębice). W 1999 r. wydatki te

⁶² W rezerwie celowej budżetu państwa na 1999 r. (będącej w dyspozycji Ministra Pracy i Polityki Społecznej) zaplanowano na dożywianie dzieci 72.046 tys. zł, przy czym gminy ubiegające się o przyznanie dotacji ze środków tej rezerwy powinny, podobnie jak w roku poprzednim, spełnić określone warunki, w tym zapewnić 30% udział środków własnych w zaspokojeniu potrzeb.

⁶³ Dane z wojewódzkich zespołów pomocy społecznej (działających do końca 1999 r.), zawarte w opracowaniu MEN p. n. „Informacja dotycząca działań w zakresie żywienia i dożywiania dzieci”, w którym jednocześnie wskazano, że liczba dzieci wymagających dożywiania może być kilkakrotnie wyższa i sięgać jeszcze nawet ok. 300 tysięcy dzieci w wieku szkolnym (7 – 14 lat).

wyniosły 2.306,9 tys. zł, w tym ponad 57% stanowiły środki własne gmin, a dożywianiem objęto 8,9 tys. uczniów (w gminach jak wyżej od ok. 4% do ok. 25%).

3.3.3. Najbardziej wielokierunkowe działania, o stosunkowo największym zasięgu, na rzecz zapobiegania zjawiskom patologii społecznej wśród dzieci i młodzieży prowadzono w miastach Kraków, Radom i Bytom:

- ❖ *w Krakowie - w celu zapobiegania przestępczości i agresji wśród dzieci i młodzieży – rozpoczęto w 1998 r. wdrażanie „Programu działań opiekuńczo-wychowawczych wspólnoty samorządowej Krakowa”, a na realizację priorytetowych celów tego programu w okresie drugiego półrocza 1998 r. i pierwszego półrocza 1999 r. wydatkowano ok. 5.912 tys. zł, w tym: ok. 700 tys. zł na profilaktykę i rozwiązywanie problemów uzależnień oraz dofinansowanie edukacyjnych programów profilaktycznych kierowanych do dzieci i młodzieży; ponad 2.155 tys. zł na rozwój inicjatyw opiekuńczo-wychowawczych, wzmacnianie wychowawczej roli rodziny, przeciwdziałanie przemocy i tworzenie sprzyjających warunków do harmonijnego rozwoju dzieci i młodzieży; ponad 1.084 tys. zł na budowanie i rozwój lokalnego systemu pomocy społecznej; ok. 1.155 tys. zł na organizację wypoczynku dzieci i młodzieży podczas wakacji letnich i zimowych. W ramach tego programu wprowadzono w życie m. in. zasadę o prowadzeniu w szkołach zajęć pozalekcyjnych w wymiarze co najmniej 2 godzin na każdy oddział. W grudniu 1999 r. rada miasta Krakowa przyjęła nowy program p. n. „Bezpieczny Kraków” (program poprawy bezpieczeństwa dla miasta Krakowa), w ramach którego ujęto „Miejski program przeciwdziałania przestępczości młodzieży”, uwzględniający m. in. zadania związane z diagnozowaniem stanu zagrożeń i zjawisk patologicznych wśród młodzieży, w tym przede wszystkim na podstawie monitoringu prowadzonego w krakowskich szkołach, realizowany m. in. przez wydział edukacji i kultury oraz wydział spraw społecznych Urzędu Miasta Krakowa i będący w czasie kontroli NIK w fazie organizacyjnej i przygotowawczej. Do programów kierunkowych, wskazanych w programie „Bezpieczny Kraków”, należą np.: „Przyjazna szkoła” (eliminowanie przemocy ze szkół), „Unikaj zagrożeń” (informacja, edukacja, profilaktyka), „Współpracujemy” (program współpracy lokalnej między służbami porządkowymi i dyrekcjami szkół) oraz „Dealer” (ukierunkowany na przeciwdziałanie narkomanii w szkołach);*
- ❖ *w programach z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, finansowanych przez wydział zdrowia i spraw społecznych Urzędu Miasta Radomia, uczestniczyło w latach 1998 - 1999 po ok. 70% ogółu uczniów wszystkich szkół, prowadzonych przez to miasto na prawach powiatu, a w przedsięwzięciach z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom dzieci i młodzieży od tytoniu i narkotyków po ok. 28% uczniów;*
- ❖ *z budżetu gminy Bytom na realizację zadań i programów z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi i zwalczania narkomanii w środowiskach dzieci i młodzieży (rozdziały 8535 i 8536 klasyfikacji budżetowej) wydatkowano 346,6 tys. zł w 1998 r. oraz 440 tys. zł w 1999 r., co stanowiło odpowiednio 0,15% i 0,16% ogółu wydatków budżetowych w tych latach; wydatki te poniesiono głównie na zadania profilaktyczno-terapeutyczne zlecane przez wydział zdrowia (ok. 52% w 1998 r. i ok. 40% w 1999 r.) oraz na działalność świetlic socjoterapeutycznych (odpowiednio ok. 39% i ok. 49%).*

Realizując powinności wynikające z art. 4(1) ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, wszystkie skontrolowane **gminy podejmowały - w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych - informacyjne i edukacyjne działania profilaktyczne adresowane do dzieci i młodzieży, a większość z nich organizowała także szkolenia specjalistyczne dla nauczycieli** w zakresie zwalczania zjawiska alkoholizmu, agresji i przemocy. Na przykład:

- ❖ *w gminie Wschowa na zadania związane z zapobieganiem patologii wśród dzieci i młodzieży w latach 1998 - 1999 wydatkowano łącznie ponad 90 tys. zł (31,5% ogółu wydatków poniesionych w tych latach przez gminną komisję ds. rozwiązywania problemów alkoholowych), organizując i finansując koszty realizacji we wszystkich szkołach na terenie gminy kilku programów profilaktycznych, w tym programów: „Drugi elementarz, czyli program 7 kroków” i “NOE”. Objęto nimi prawie 50% ogółu uczniów i ok. 20% ich rodziców. Sfinansowano także szkolenia nauczycieli dla potrzeb tych programów oraz spektakle edukacyjne o charakterze profilaktycznym dla ok. 50% uczniów. Ponadto dla kilkudziesięciu uczniów z rodzin patologicznych sfinansowano*

pobyt na koloniach i obozach, podczas których realizowane były edukacyjne programy profilaktyczne (obejmujące m. in. problemy agresji i sposobów jej zapobiegania, podstawowe wiadomości o substancjach uzależniających oraz naukę odmawiania). Wspierano także finansowo działalność dwu niepublicznych świetlic środowiskowych działających na terenie gminy;

- ❖ *w gminie Kartuzy w 1999 r. na przeciwdziałanie alkoholizmowi wydatkowano 278,4 tys. zł (w 1998 r. 228,2 tys. zł), w tym: 92,4 tys. zł na realizację programów profilaktycznych i zajęć pozalekcyjnych o charakterze profilaktycznym we wszystkich szkołach, 27 tys. zł na szkolenia nauczycieli i rodziców dla potrzeb tych programów oraz 55 tys. zł na zorganizowanie i utrzymanie czterech świetlic socjoterapeutycznych, do których uczęszczało ponad 120 dzieci z rodzin patologicznych. Na przełomie lat 1999/2000 Pracownia Badań Społecznych w Sopocie – na zlecenie Urzędu Gminy w Kartuzach – przeprowadziła w 9 szkołach i zespołach szkół badania ankietowe, których wyniki dały podstawę do opracowania „Mapy uzależnień dla gminy Kartuzy”. Wśród 1.050 uczniów objętych tymi badaniami ok. 4% deklarowało się jako palący papierosy (co najwyżej 20 razy w życiu), ok. 2% jako pijący alkohol (co najmniej 10 razy w ostatnim roku) i ok. 4% jako osoby mające kontakt z narkotykami (brały narkotyki przynajmniej raz w życiu).*

3.3.4. Działania profilaktyczne na rzecz dzieci i młodzieży na obszarze skontrolowanych powiatów wykonywały głównie jednostki organizacyjne systemu poradnictwa oświatowego (poradnie psychologiczno-pedagogiczne) oraz systemu pomocy społecznej (powiatowe centra pomocy rodzinie, będące jednak często dopiero w fazie organizacji). **W żadnym ze skontrolowanych powiatów - do czasu zakończenia kontroli NIK - nie wypełniono ustawowego obowiązku opracowania i przyjęcia powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych⁶⁴**, a przebieg i postęp prac w tym zakresie w 7 spośród 9 kontrolowanych powiatów nie był zadowalający. Przykładowo:

- ❖ *w powiecie gryfińskim – do marca 2000 r. – nie zebrano jeszcze nawet całości dokumentacji niezbędnej do opracowania powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, nie utworzono planowanych zespołów badawczych (w powiatowym centrum pomocy rodzinie) i nie zrealizowano do końca żadnego z przyjętych założeń, dotyczących m. in. zdiagnozowania form patologii występujących na terenie powiatu (ich przestrzennego i instytucjonalnego rozmieszczenia, nasilenia i dynamiki) oraz opracowania informatora zawierającego wykaz i analizę placówek i instytucji zajmujących się na terenie powiatu problemami opieki i profilaktyki patologii społecznej dzieci, młodzieży i osób dorosłych;*
- ❖ *podobnie w powiecie kutnowskim, w którym powiatowe centrum pomocy rodzinie było nadal w fazie organizacji, a referat pomocy społecznej w starostwie – do końca 1999 r. – nie podjął działalności, ze względu na nie zatrudnienie właściwej osoby.*

Stan ten tłumaczono m. in. krótkim okresem funkcjonowania administracji szczebla powiatowego, a także trudnościami finansowymi powiatów w 1999 r. i 2000 r.

3.4. Działania na szczeblu Ministerstwa Edukacji Narodowej.

3.4.1. W początkach 1998 r. dokonano przede wszystkim analizy i oceny funkcjonowania oświatowego systemu opieki i profilaktyki oraz nakreślono kierunki zmian⁶⁵, polegające w szczególności na odejściu od

⁶⁴ Obowiązek opracowania tej strategii wynika z przepisu art. 10a pkt 2 ustawy o pomocy społecznej. Patrz przypis 32.

⁶⁵ Podstawowe cele i założenia tych zmian przedstawione zostały m. in. w rozdziale II p. n. „Reforma systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem”, zawartym w dokumencie opracowanym w MEN p. t. „Reforma systemu edukacji. Projekt” (Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1998).

praktykowanej do tej pory strategii zastępowania rodziny przez instytucje oświatowe (w tym szkoły oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze) na rzecz jej wspierania przez system opieki o cechach ponadresortowych.

Upowszechnianie i promowanie projektowanych kierunków zmian w oświatowym systemie opieki i profilaktyki prowadzone było przez MEN na konferencjach i szkoleniach organizowanych dla pracowników nadzoru pedagogicznego oraz przedstawicieli samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych (w latach 1998 – 1999 w liczbie odpowiednio 33 i 35).

W 1999 r. weszły w życie przepisy⁶⁶, które w szczególności dały podstawę do przekazania: [a] wszystkich oświatowych instytucji systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem samorządom powiatowym jako ich zadań własnych, [b] m. in. rodzin zastępczych, domów dziecka i rodzinnych domów dziecka, pogotowi opiekuńczych, ognisk wychowawczych oraz świetlic i klubów środowiskowych powiatowym centrów pomocy rodzinie, jednostkom nowo powołanym w ramach systemu pomocy społecznej. Ponadto przepisy te zobowiązywały organy jednostek samorządowych do zapewnienia dzieciom i młodzieży kształcenia, wychowania i opieki w szkołach i placówkach im podległych.

Zmiany te wprowadzano w warunkach występowania trudności w finansowaniu statutowej działalności placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych, spowodowanych m. in. obniżeniem w ich budżetach o 25% środków przeznaczonych na wydatki rzeczowe. Dopiero w październiku 1999 r. – w wyniku wystąpień Ministra Edukacji Narodowej do Prezesa Rady Ministrów – Minister Finansów przekazał do dyspozycji wojewodów 54.736 tys. zł z przeznaczeniem na dofinansowanie wydatków rzeczowych w. w. placówek.

3.4.2. Zagadnienia dotyczące profilaktyki, traktowanej jako integralny aspekt wychowania, znalazły odzwierciedlenie także w założeniach - wdrażanej od września 1999 r. - reformy strukturalnej i programowej oświaty.

W okresie objętym kontrolą organizowane były konferencje i konsultacje społeczne, m. in. w dniu 1 lutego 1999 r. w Kancelarii Premiera RP zorganizowany został ogólnopolski sejmik wychowawczy, poprzedzony konferencjami we wszystkich nowych województwach, stanowiący podsumowanie konsultacji dotyczących miejsca wychowania w przygotowywanej reformie oświaty.

Wychodząc z założeń tej reformy, przewidujących autonomię szkół, w tym zwłaszcza w budowaniu programu wychowawczego, MEN planowało na 2000 r. podjęcie zadań mających na celu koordynację działań wspomagających wychowawczą funkcję szkół,

⁶⁶ Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 117, poz. 759); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 października 1998 r. w sprawie określenia wykazu szkół i placówek o znaczeniu regionalnym, których prowadzenie należy do samorządu województwa (Dz. U. Nr 147, poz. 964); ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej (Dz. U. Nr 106, poz. 668), nowelizująca – w związku z reformą ustrojową państwa – m. in. ustawę o pomocy społecznej.

rozumianych jako udzielenie pomocy i wsparcia szkołom i nadzorowi pedagogicznemu w konstruowaniu i ewaluacji programów wychowawczych:

- ❖ *w harmonogramie pracy Departamentu Kształcenia i Wychowania MEN na 2000 r. przewidziano m. in. zorganizowanie czterech konferencji makroregionalnych „Budowanie programu wychowawczego szkoły” (planowanych jako cykl szkoleń seminaryjno-warsztatowych, umożliwiających dzielenie się doświadczeniami, a także jako promocję dobrych rozwiązań) oraz opracowanie standardów pracy wychowawcy klasowego i podstaw prawnych szkolnego programu wychowawczego (wypisów z obowiązujących aktów prawnych do użytku nauczycieli).*

3.4.3. MEN organizowało konkursy na realizację zadań z tego obszaru w formie tzw. grantów edukacyjnych, wydając na ten cel 1.274,6 tys. zł w 1998 r. oraz 530,7 tys. zł w 1999 r.:

- ❖ *szczegółowe zadania pierwszego z tych konkursów – ogłoszonego we wrześniu 1998 r. dla jednostek państwowych i niepaństwowych – dotyczyły m. in. opracowania i realizacji pilotażowych programów profilaktyczno-wychowawczych zgodnych z priorytetami reformy, a także połączonych z nimi programów szkoleń, w tym w zakresie np.: przeciwdziałania przemocy rówieśniczej w szkole, kompleksowej pomocy rodzinom mającym trudności w wychowywaniu dzieci, nowych form współpracy szkoły z radami rodziców w działaniach profilaktyczno-wychowawczych. Ogółem zakwalifikowano (do realizacji i dofinansowania) 235 zadań (54% spośród zgłoszonych projektów), realizowanych głównie przez różne jednostki niepaństwowe oraz jednostki oświatowe prowadzone przez kuratorów oświaty i gminy (odpowiednio: 126, 70 i 26 zadań);*
- ❖ *drugi konkurs, ogłoszony we wrześniu 1999 r. dla publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, ukierunkowano na realizację środowiskowych programów profilaktyczno-wychowawczych, uwzględniających problemy młodzieży gimnazjalnej zagrożonej niedostosowaniem społecznym, uzależnieniami, negatywnymi wpływami grup subkulturowych, a także na pomoc w tworzeniu programów wychowawczych gimnazjów oraz integrowaniu społeczności tych nowych szkół. Ostatecznie dofinansowano 104 programy (40,8% ogółu zgłoszonych przez jednostki organizacyjne systemu poradnictwa oświatowego), w tym najwięcej z terenów województw: śląskiego (18), wielkopolskiego (12) i mazowieckiego (10), a najmniej z województw: łódzkiego i kujawsko-pomorskiego (po 2).*

Wyniki konkursów na realizację grantów edukacyjnych dotyczących programów profilaktyczno-wychowawczych – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – **nie zostały jednak należycie spożytkowane przez MEN, ponieważ do marca 2000 r. nie dokonano jeszcze planowanej, kompleksowej merytorycznej analizy pierwszej edycji grantów**⁶⁷. Pełną analizę ilościową i jakościową programów realizowanych w drugiej edycji grantów - na zlecenie MEN – miało po I. kwartale 2000 r. dokonać Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej.

⁶⁷ W szczególności nie dokonano oceny tego, czy osiągnięto założone cele i jaka jest efektywność programów finansowanych grantami

Z ustaleń kontroli NIK dotyczących 73 wybranych zadań realizowanych w ramach konkursu z 1998 r. wynikało, że ok. 70% z tych programów miała charakter lokalny, obejmując swym zasięgiem na przykład obszar szkoły, placówki oświatowej, gminy albo powiatu. Dofinansowanie z budżetu MEN przeznaczane było głównie, tj. w 56% badanych przypadków, na cele szkoleniowe.

3.4.4. Zapobieganie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży realizowane było także przez zlecanie zadań z tego zakresu różnym jednostkom niepaństwowym⁶⁸. W 1998 r. na dotacje związane z realizacją przez jednostki niepaństwowe tylko środowiskowych programów profilaktyczno-wychowawczych przeznaczono z budżetu MEN łącznie 2.021 tys. zł (5,4% ogółu wydatków poniesionych na dofinansowanie dotacjami stowarzyszeń działających w obszarze oświaty i wychowania), a w 1999 r. wydatkowano na te cele 4.199,5 tys. zł (14% ogółu środków dz. 79 „oświata i wychowanie” i dz. 81 „szkolnictwo wyższe” przeznaczonych na zlecanie zadań państwowych jednostkom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych, po odliczeniu zwrotów zgłoszonych do grudnia 1999 r.):

- ❖ *najwyższe dotacje na realizację programów profilaktycznych i wychowawczych w 1999 r. uzyskały następujące organizacje: „Caritas” (łącznie ok. 19% ogółu środków wydatkowanych przez MEN na te programy; donatobiorca wydatkował te środki głównie na dofinansowanie imprez i zajęć w okresie ferii świątecznych), Związek Harcerstwa Polskiego (ok. 18%), Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej (ok. 11%) oraz Krajowy Komitet Wychowania Resocjalizującego (ok. 4%);*
- ❖ *część środków (ok. 31%) rozdysponowana została w końcu grudnia 1999 r. z przeznaczeniem na zorganizowanie imprez świątecznych i zajęć wychowawczych w okresie ferii świątecznych dla ok. 36,5 tys. dzieci z rodzin ubogich, wielodzietnych, wymagających wsparcia wychowawczego i materialnego.*

W 1999 r. dofinansowano 145 zadań zleconych, w ramach których oddziaływaniami profilaktyczno-wychowawczymi objętych zostało ok. 270 tys. dzieci i młodzieży (według danych MEN).

Nadzór nad realizacją zdecydowanej większości zadań profilaktycznych dofinansowywanych z budżetu MEN ograniczał się do przyjmowania sprawozdań merytorycznych i finansowych przesyłanych przez wykonawców tych zadań oraz do analizowania ich pod względem formalnym i zgodności z zawartymi umowami. **Nadzór merytoryczny zadań zleczanych dokonywano w bardzo ograniczonym zakresie.** W 1999 r. **udokumentowane kontrole przeprowadzono tylko w przypadku ok. 7% spośród ogółu ponad 380 zadań zleconych** nadzorowanych przez Departament Opieki i Profilaktyki Społecznej MEN (DOP).

Jedną z przyczyn takiego stanu był brak systematycznego współdziałania z kuratorami oświaty w sprawowaniu nadzoru pedagogicznego nad dotowaną przez MEN okresową działalnością edukacyjną, w tym nad zadaniami profilaktycznymi i wychowawczymi dotyczącymi dzieci i młodzieży (z wyjątkiem placówek wypoczynku). Dopiero w 2000 r.

⁶⁸ W 1998 r. w trybie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań (Dz. U. Nr 94, poz. 573).

wprowadzony został wymóg⁶⁹ wydania przez kuratora oświaty rekomendacji dla wniosków realizowanych na terenie danego województwa, przy czym rekomendowane inicjatywy miały być ujmowane w wykazach działalności edukacyjnej z dziećmi i młodzieżą, którą powinni nadzorować kuratorzy oświaty.

Istotną część zadań finansowanych dotacjami (a w pewnej części także grantami) stanowiły zadania dotyczące profilaktyki przemocy i agresji wśród dzieci i młodzieży. Jednym z ważniejszych efektów tych działań było opracowanie pakietu narzędzi badawczych do rozpoznawania zagrożeń społecznych w szkole, które MEN zamierzało przekazać w 2000 r. do wszystkich poradni psychologiczno-pedagogicznych celem dokonania oceny ich przydatności i możliwości wykorzystania w szkołach (przez pedagogów szkolnych lub nauczycieli).

3.4.5. Jakkolwiek rozwijanie systemu profilaktyki, mającego na względzie zapobieganie zjawiskom patologii społecznej (w tym przez realizację krajowych programów z zakresu profilaktyki uzależnień), było jednym z głównych zadań określonych w planie pracy DOP na 1999 r. to **3 spośród 8 zadań szczegółowych ujętych w tym planie nie zostały wykonane** do czasu zakończenia kontroli NIK.

Nie opracowano standardów programów profilaktycznych, co było jednym z ważniejszych postulatów reformy oświaty. Zadanie to ujęto w planie pracy na I. i II. półrocze 1999 r., z terminem realizacji przewidzianym odpowiednio na kwiecień i listopad 1999 r. DOP podjął tylko próbę opracowywania wstępnych standardów jako zbioru uzgodnionych w gronie praktyków i ekspertów zasad i norm jakościowych odnoszących się do działań opiekuńczo-wychowawczych i profilaktycznych. Wydłużanie tych prac wyjaśniano m. in. potrzebą stworzenia nowych rozwiązań legislacyjnych oraz instytucji badających i nadzorujących realizację takich standardów.

Na etapie wstępnym były prace nad utworzeniem banku danych na temat rozmiarów zagrożeń, programów profilaktycznych i ośrodków szkolących profesjonalistów. Według założeń DOP bank ten powinien zawierać m. in.: [a] dane adresowe dotyczące zagrożeń wśród dzieci i młodzieży, [b] informacje o programach i szkoleniach, [c] dane i analizy statystyczne o skali zagrożeń oraz o efektach pomocy profilaktycznej, [d] program informatyczny pozwalający wyszukiwać wszystkie te dane, [e] dostęp internetowy do banku oraz [f] mediotekę (zawierającą dokumenty pisane, pomoce do

⁶⁹ Skorzystano z upoważnień wynikających z przepisów art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty.

zajęć, kasety video itp.). Do marca 2000 r. stworzono dopiero listy adresowe organizacji realizujących programy profilaktyczno-wychowawcze dofinansowywane przez MEN, a ponadto gromadzono teczki dokumentacji tych programów oraz uzgodniono, że najlepsze z nich będą uwzględnione w banku danych prowadzonym przez podległe resortowi Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej (CMPPP) i opracowane przez to Centrum na zlecenie MEN.

Do czasu zakończenia kontroli NIK nie został zrealizowany zamiar wystąpienia do kuratorów oświaty o nadesłanie danych o szacowanych rozmiarach zagrożeń patologiami występujących na terenie województw, a także o realizowanych w szkołach i placówkach inicjatywach profilaktyczno-wychowawczych oraz o ośrodkach szkolących profesjonalistów przygotowanych do opracowania i realizowania programów profilaktyczno-wychowawczych.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli **utworzenie w. w. banku danych jest zadaniem o szczególnym znaczeniu** w aktualnej sytuacji, gdy przepisy ustawy o systemie oświaty nie dają Ministrowi Edukacji Narodowej formalnej delegacji do opracowania systemu i zbierania danych statystycznych w zakresie diagnozowania zagrożeń oraz efektów pomocy profilaktycznej bezpośrednio ze szkół i placówek. System taki istniał w latach poprzednich (do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty).

Nie opracowano także metod i procedur diagnozowania zagrożeń uzależnieniami. Zadanie to określone w planie pracy na II. półrocze 1999 r. z terminem realizacji na październik, realizowane faktycznie przez CMPPP, zostało zapisane w krajowym programie przeciwdziałania narkomanii, przyjętym przez Radę Ministrów w końcu 1999 r., z terminem wykonania w 2000 r. Stąd realizację dodatkowych działań w tym zakresie, takich jak upowszechnianie metod i konferencje dla nadzoru, określono na II. kwartał 2000 r.

3.4.6. W latach 1998 – 1999 rekomendację MEN do realizacji w szkołach, w ramach wczesnej profilaktyki uzależnień, miało ok. 20 programów profilaktycznych (o szerszym zasięgu oddziaływania)⁷⁰, z których większość nastawiona była na realizację kilku celów równocześnie i miała charakter informacyjno-edukacyjny. Do najbardziej znanych z tych programów należały m. in.: „Drugi elementarz, czyli program 7 kroków” (opracowany w Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i adresowany do uczniów

⁷⁰ Wyrazem tej rekomendacji było zamieszczenie i prezentacja tych programów w adresowanych do pracowników oświaty publikacjach: „Zapobieganie uzależnieniom uczniów”, wydanej przez CMPPP w 1997 r.; „Programy profilaktyczne. Podstawy profesjonalnej psychoprofilaktyki” (wydanej w początkach 2000 r.).

starszych klas szkół podstawowych), „Dziękuję – nie” (program edukacyjno-treningowy dla uczniów starszych klas szkoły podstawowej oraz pierwszych klas szkół ponadpodstawowych) i „NOE” (przeznaczony dla młodzieży od I klasy gimnazjum wzwyż).

3.4.7.

Nie zakończono

prac legislacyjnych istotnych dla prowadzenia działalności profilaktycznej w szkołach.

Do kwietnia 2000 r. nie zostało opublikowane rozporządzenie wykonawcze Ministra Edukacji Narodowej do art. 22 ust. 2 pkt. 13 ustawy o systemie oświaty, które winno normować zasady udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach i placówkach⁷¹. Nie sfinalizowano także prac związanych z nowelizacją przepisów regulujących działalność poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz innych poradni specjalistycznych⁷².

Poprawiony (po

uzgodnieniach międzyresortowych) projekt pierwszego z tych rozporządzeń skierowany został przez MEN w końcu stycznia 2000 r. do rządowego centrum legislacji, z prośbą o zwolnienie go z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą, które do czasu zakończenia kontroli NIK nie podjęło decyzji w tej sprawie. W przypadku drugiego z rozporządzeń powodem opóźnień były zastrzeżenia tego centrum odnośnie braku delegacji ustawowej do wprowadzenia systemu orzecznictwa psychologiczno-pedagogicznego, który to brak usunięty został dopiero ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej⁷³.

W warunkach wzrastającego zagrożenia narkomanią w środowiskach szkolnych **jako opieszale należy ocenić działania zmierzające do realizacji delegacji zawartej w art. 9 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii**⁷⁴ i zobowiązującej Ministra Edukacji Narodowej do określenia w drodze rozporządzenia – w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia – szczegółowych form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem. Projekt tego rozporządzenia został wprawdzie opracowany we właściwym merytorycznie departamencie MEN (na podstawie prac rozpoczętych jeszcze w 1997 r.), jednak zdecydowano o wstrzymaniu dalszych prac nad tym projektem, uzasadniając to brakiem zgodności tej delegacji ustawowej z rozstrzygnięciami reformy systemu edukacji narodowej⁷⁵, a także przyjętą w MEN kolejnością prac legislacyjnych. Do marca 2000 r. w MEN nie wznowiono prac nad projektem rozporządzenia wykonawczego do art. 9 ust. 4 powołanej ustawy. Nie podjęto też starań o dostosowanie treści tej delegacji do nowych rozwiązań w prawie oświatowym.

⁷¹ Patrz przypis 18.

⁷² Patrz przypis 20.

⁷³ Powołana ustawa wprowadziła do treści ustawy o systemie oświaty odrębne regulacje dotyczące orzekania oraz delegację w art. 71b ust. 6 dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia w drodze rozporządzenia składu zespołów orzekających, trybu ich powołania, szczegółowych zasad działania tych zespołów, trybu postępowania odwoławczego, wzorów orzeczeń oraz szczegółowych zasad kierowania dzieci i młodzieży do kształcenia specjalnego lub indywidualnego nauczania.

⁷⁴ Patrz przypis 33.

⁷⁵ Zasady reformy przewidują wskazywanie w aktach prawnych zadań oraz zabezpieczeń co do jakości ich wykonywania, a nie szczegółowych form realizacji tych zadań.

Minister Edukacji Narodowej nie wykonał też delegacji wynikającej z art. 60 ust. 2a ustawy o systemie oświaty⁷⁶, nie wydał bowiem w 1999 r. - w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego - rozporządzenia w sprawie standardów usług w zakresie opieki nad dzieckiem i wychowania dzieci w oświatowych placówkach opiekuńczo-wychowawczych, podporządkowanych powiatowym centrom pomocy rodzinie (jednostkom organizacyjnym systemu pomocy społecznej). Powodem niewydania tego rozporządzenia było m. in. zawarte w początkach 1999 r. porozumienie między Ministrem Edukacji Narodowej oraz Ministrem Pracy i Polityki Społecznej o całkowitym przeniesieniu zadań oświatowych związanych ściśle z funkcjami rodziny do systemu pomocy społecznej (co ostatecznie nastąpiło z dniem 23 lutego 2000 r.).

3.4.8. Nie wszystkie zadania przewidziane dla MEN w badanym zakresie w rządowych i krajowych programach przeciwdziałania patologiom społecznym⁷⁷ były wykonywane w sposób zgodny z założeniami. Było to uwarunkowane głównie względami finansowymi oraz przyjęciem przez MEN w pracach nad reformą systemu edukacji nowych rozwiązań w odniesieniu do działalności profilaktycznej, polegających m. in. na kompleksowym podejściu do zapobiegania różnym uzależnieniom i innym przejawom patologii wśród dzieci i młodzieży w ramach wszechstronnej edukacji prozdrowotnej, obowiązkowej w programie szkolnym. Na przykład:

- ❖ *mimo obowiązku wynikającego z „Narodowego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 1997 – 1999” w MEN nie były gromadzone dane o liczbie uczniów w różnych grupach wiekowych objętych programami profilaktycznymi (w rozbiciu na województwa) oraz o liczbie nauczycieli i pedagogów zaangażowanych w realizację programów profilaktycznych w szkołach i placówkach wychowawczych; w sprawozdaniu z realizacji zadań tego programu w 1998 r. (oraz w sprawozdaniu z realizacji „Narodowego programu zdrowia w 1998 r.”) podano wprawdzie, że programami profilaktyczno-wychowawczymi objętych zostało około 3 miliony uczniów (72% ogólnej liczby uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych), w tym najwięcej (23% uczniów) programami z zakresu rozwiązywania problemów alkoholowych, jednak dane te miały charakter wyłącznie szacunkowy, zaś wyliczony w relacji do ogółu uczniów zasięg oddziaływań został zawyżony o ok. 30%⁷⁸;*
- ❖ *jako wykonanie opracowania kompleksowego programu edukacyjno-interwencyjnego, dotyczącego zwalczania nalogu palenia tytoniu w placówkach oświatowo-wychowawczych, tj. zadania zapisanego w celu operacyjnym nr 2 „Programu polityki zdrowotnej i społeczno-ekonomicznej prowadzącej do zmniejszenia konsumpcji tytoniu na lata 1997 – 2000”, potraktowano opracowanie podstawy programowej kształcenia ogólnego w szkołach, w tym zwłaszcza ścieżki międzyprzedmiotowej „Edukacja prozdrowotna”.*

⁷⁶ Patrz przypis 26.

⁷⁷ Takich jak: „Narodowy program zdrowia na lata 1996 – 2005”; „Narodowy program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 1997 – 1999”; „Program polityki zdrowotnej i społeczno-ekonomicznej prowadzącej do zmniejszenia konsumpcji tytoniu na lata 1997 – 2000”; „Krajowe programy zapobiegania zakażeniom HIV i opieki nad żyjącymi z HIV i chorymi na AIDS” (na lata 1996 – 1998 i na lata 1999- 2003); „Krajowy program przeciwdziałania narkomanii na lata 1999 – 2001”; „Program Polityki prorodzinnej państwa na lata 1999- 2003”.

⁷⁸ Według danych GUS do szkół podstawowych i ponadpodstawowych dla dzieci i młodzieży w roku szkolnym 1998/1999 uczęszczało ogółem ok. 7, 2 mln uczniów.

W sytuacji niedostatku środków budżetowych przeznaczanych w latach 1998 - 1999 na potrzeby oświaty część spośród zadań określonych dla MEN w w. w. programach rządowych (które w swoich założeniach nie zapewniały dodatkowych funduszy na ich realizację lecz zobowiązywały MEN do zapewnienia środków na te cele w ramach własnego budżetu) wykonywana była w ograniczonym zakresie. Dotyczyło to zwłaszcza szkolenia nauczycieli do podjęcia nowych zadań oraz wydawania materiałów edukacyjnych w różnych obszarach edukacji zdrowotnej i profilaktyki. W objętym kontrolą okresie z budżetu MEN finansowane było przede wszystkim doskonalenie i doksztalcanie nauczycieli związane z wdrażaniem do nauczania szkolnego przedmiotu „Wiedza o życiu seksualnym człowieka” (w 1998 r.) i zajęć edukacyjnych „Wychowanie do życia w rodzinie” (w 1999 r.) oraz z profilaktyką HIV / AIDS:

- ❖ *w 1999 r. przeznaczono m. in. 400 tys. zł na częściowe dofinansowanie kursów kwalifikacyjnych (uprawniających do prowadzenia w. w. zajęć) dla ok. 3.400 nauczycieli, co pozwoliło na wyraźną poprawę (do ok. 70%) zaspokojenia potrzeb kadrowych szkół w tym zakresie;*
- ❖ *w ramach grantów przyznanych przez MEN na doskonalenie nauczycieli zakwalifikowano do realizacji w latach 1998 - 1999 w państwowych szkołach wyższych 17 projektów studiów podyplomowych w obszarze opieki i profilaktyki (łącznie dla ok. 720 osób). Ponadto w 1999 r., w pierwszej edycji tzw. grantów wojewódzkich, przyjęto 19 projektów różnych form doskonalenia (w 10 województwach łącznie dla ok. 870 osób, w tym w województwie śląskim dla 320 osób), obejmujących m. in. przygotowanie specjalistów do wdrażania reformy systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem oraz tworzenie programów.*

W budżecie MEN wydzielano także środki na realizację i wspomaganie modelowego programu „Szkoła promująca zdrowie” (po 200 tys. zł w 1998 r. i 1999 r.) realizowanego w ok. 600 szkołach na terenie kraju:

- ❖ *w 1998 r. zorganizowano m. in. II Krajową Konferencję Szkół Promujących Zdrowie, spotkania seminaryjno-warsztatowe (poświęcone roli i miejscu programu „Szkoła promująca zdrowie” w reformie systemu edukacji oraz roli i miejscu polskich szkół promujących zdrowie w sieci europejskiej) i tzw. „letnią szkołę” dla wojewódzkich zespołów wspierających działania tych szkół, a ponadto przekazano do kuratoriów oświaty 90 tys. zł na sfinansowanie kosztów szkoleń członków wojewódzkich i szkolnych zespołów promocji zdrowia;*
- ❖ *w 1999 r. (za pośrednictwem - podległego MEN - Centrum Edukacji Medycznej, w którego strukturze we wrześniu 1999 r. utworzony został zespół ds. promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej w szkole) przeprowadzono na terenie 9 województw szkolenia dla zespołów wspierających działalność tych szkół, a ponadto m. in. zorganizowano konferencję dla przedstawicieli wojewódzkich ośrodków doskonalenia nauczycieli, kuratoriów oświaty oraz szkół promujących zdrowie na temat wdrażania ścieżki edukacyjnej „Edukacja prozdrowotna”, opracowano program szkolenia edukatorów w zakresie edukacji zdrowotnej i promocji zdrowia, wydano broszurę pt. „Szkoła promująca zdrowie w społeczności lokalnej”, przeznaczoną do upowszechnienia wśród jednostek samorządu terytorialnego.*

Działania realizowano jednak opieszale, do kwietnia 2000 r. nie doszło bowiem jeszcze do skutku podpisanie porozumienia w sprawie rozwoju sieci szkół promujących zdrowie pomiędzy Ministrem Edukacji Narodowej oraz Ministrem Zdrowia, planowane w harmonogramie „Narodowego programu zdrowia” na pierwszy kwartał 1997 r. W listopadzie 1999 r. Ministerstwo Zdrowia zgłosiło uwagi do przesłanego przez MEN we wrześniu 1999 r. projektu porozumienia w sprawie wspierania rozwoju szkół promujących zdrowie i edukacji zdrowotnej w szkole, dotyczące m. in. zakresu tego projektu (rozszerzonego o problematykę edukacji zdrowotnej w szkole) oraz braku spójności treści porozumienia z załącznikami. Kolejny projekt porozumienia przesłany został do Ministerstwa Zdrowia dopiero w dniu 3 marca 2000 r.

3.4.9. Ważne były działania MEN zmierzające do stworzenia rządowego programu zapobiegania niedostosowaniu społecznemu i przestępczości wśród dzieci i młodzieży, zapoczątkowane w październiku 1998 r., prowadzone w ramach prac zespołu przygotowującego rządowe projekty programów poprawy bezpieczeństwa obywateli oraz zwalczania przestępczości. Było to formą wykonania uchwały Sejmu RP z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie przeciwdziałania patologiom społecznym⁷⁹. Jednak do kwietnia 2000 r. prace te **nie przyniosły jeszcze żadnych wymiernych i oczekiwanych przez MEN efektów.**

Opublikowany w marcu 2000 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji projekt założeń p. n. „Bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce”⁸⁰ pomijał niemal całkowicie problematykę niedostosowania społecznego i przestępczości dzieci i młodzieży oraz postulaty zgłaszane przez MEN w toku prac nad tymi projektami. Postulaty te dotyczyły powołania międzyresortowego zespołu ds. opracowania rządowego programu zapobiegania niedostosowaniu społecznemu i przestępczości dzieci i młodzieży oraz określenia wielkości niezbędnych nakładów finansowych na działania profilaktyczne w tym obszarze, a także opracowania m. in. procedur określających postępowanie nauczycieli w sytuacjach zagrożeń i współpracę szkół z policją w takich przypadkach oraz ustalenie listy rekomendowanych programów profilaktycznych dla młodzieży zagrożonej niedostosowaniem społecznym i przestępczością. Propozycje te – w wyniku interwencji MEN – miały być uwzględnione w poprawionej wersji w. w. dokumentu. Jednocześnie założono, że w przypadku, gdy do prac nad projektem nie uda się pozyskać innych resortów i zdobyć dodatkowych środków finansowych program zapobiegania niedostosowaniu społecznemu oraz przestępczości dzieci i młodzieży będzie realizowany jako samodzielny program MEN (obejmujący w 2000 r. m. in. ogłoszenie konkursu na realizację w gminach najbardziej zagrożonych przestępczością lokalnych programów przeciwdziałania niedostosowaniu społecznemu

⁷⁹ Por. M. P. Nr 14, poz. 207.

⁸⁰ Opracowany na podstawie dwóch wcześniejszych projektów, tj.: „Krajowego programu zwalczania przestępczości” oraz „Rządowego programu poprawy bezpieczeństwa obywateli”, które opracowano we wrześniu 1999 r.

młodzieży oraz zorganizowanie wspólnie z Komendą Główną Policji konferencji i opracowanie dla szkół procedur postępowania w typowych sytuacjach zagrożeń).

Inicjatywa opracowania krajowego programu przeciwdziałania zjawiskom demoralizacji i przestępczości wśród dzieci i młodzieży uzyskała poparcie ze strony wszystkich kuratorów oświaty⁸¹, którzy wskazywali równocześnie na potrzebę zapewnienia celowych środków finansowych na realizację zadań takiego programu, a także stworzenia i upowszechnienia jasnych zasad, reguł i priorytetów, według których należy organizować szeroko pojętą profilaktykę społeczną w środowisku dzieci i młodzieży.

C. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA POKONTROLNEGO.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 5 stycznia do 28 kwietnia 2000 r. W trakcie kontroli zasięgnięto informacji - w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK - w 102 jednostkach nie kontrolowanych, w tym głównie w jednostkach organizacyjnych policji oraz w kuratoriach oświaty.

W żadnej z kontrolowanych jednostek nie zgłoszono zastrzeżeń do protokołu kontroli. Protokoły ze wszystkich kontroli zostały obustronnie podpisane. W 10 jednostkach z 69 objętych kontrolą zorganizowano narady pokontrolne.

Wyniki kontroli przedstawiono w 71 wystąpieniach skierowanych do kierowników⁸² jednostek kontrolowanych. W dwu przypadkach adresaci wystąpień złożyli **zastrzeżenia** do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

Zastrzeżenia starosty powiatu kutnowskiego dotyczyły przede wszystkim wniosku pokontrolnego postulującego podjęcie działań zapobiegających ograniczaniu zajęć pozalekcyjnych w szkołach oraz zapewnienie w organizacji szkół etatów pedagogów lub psychologów szkolnych. Zastrzeżenia te zostały uwzględnione w części dotyczącej zapewnienia etatów pedagogów i psychologów szkolnych.

Minister Edukacji Narodowej zgłosił zastrzeżenia do ocen i uwag związanych z działaniami koordynacyjnymi MEN w zakresie przygotowania i wdrażania reformy systemu opieki nad dzieckiem oraz reformy szkolnego systemu wychowawczego. Kolegium NIK uwzględniło zastrzeżenia Ministra do oceny o nie przygotowaniu w 1999 r. systemu opieki nad dzieckiem pod względem organizacyjnym i finansowym, uznając, iż przyczyny trudności leżały nie po stronie Ministra Edukacji Narodowej, lecz były konsekwencją decyzji Ministra Finansów o zmniejszeniu (już na etapie konstrukcji budżetu na 1999 r.) planowanych środków na wydatki rzeczowe jednostek budżetowych.

Wnioski pokontrolne skierowane do dyrektorów szkół dotyczyły przede wszystkim:

► systematycznego analizowania sytuacji wychowawczej w szkole oraz diagnozowania występujących zagrożeń i przejawów niedostosowania społecznego uczniów;

⁸¹ Co znalazło wyraz w odpowiedziach na pismo Departamentu Opieki i Profilaktyki Społecznej MEN (znak: DOP- 5940/284/SM/00) z dnia 1 lutego 2000 r.

⁸² W dwóch przypadkach – po kontroli szkół – wysłano drugie wystąpienia do organu prowadzącego.

- ▶ sfinalizowania prac związanych z opracowaniem i uchwaleniem szkolnych programów wychowawczych (w szkołach objętych reformą);
- ▶ podejmowania działań zapewniających uczniom pełne bezpieczeństwo w czasie pobytu w szkole, w tym przez konsekwentne egzekwowanie od nauczycieli obowiązku wypełniania dyżurów;
- ▶ uwzględniania w szerszym niż dotychczas zakresie w planach doskonalenia zawodowego nauczycieli problematyki wychowawczej i profilaktycznej oraz umożliwienie nauczycielom udziału w specjalistycznych szkoleniach dotyczących zapobiegania zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży;
- ▶ podejmowania starań – stosownie do rozpoznanych potrzeb – o uwzględnienie w planach finansowych wydatków na organizowanie różnych form pomocy psychologicznej i pedagogicznej dla uczniów, a także na organizowanie zajęć pozalekcyjnych i na pomoc materialną dla uczniów.

Wnioski pokontrolne skierowane do organów prowadzących szkoły i placówki opiekuńczo-wychowawcze (do gmin i powiatów) dotyczyły w szczególności:

- ▶ tworzenia należytych warunków do prowadzenia działalności wychowawczej, profilaktycznej i opiekuńczej w podległych szkołach i placówkach, w tym przez zapewnianie środków na sfinansowanie zgłaszanych przez szkoły i placówki potrzeb w zakresie organizacji różnych form pomocy psychologicznej i pedagogicznej, zajęć pozalekcyjnych, a także pomocy materialnej dla uczniów oraz zatrudniania pedagogów i psychologów szkolnych;
- ▶ rozpoznawania skali zagrożeń różnymi przejawami patologii społecznej wśród dzieci i młodzieży na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego oraz inicjowania lokalnych przedsięwzięć i programów profilaktyczno-wychowawczych służących zapobieganiu i przeciwdziałającym tym negatywnym zjawiskom (w szczególności w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych);
- ▶ przyspieszenia prac nad opracowaniem i uchwaleniem powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych;
- ▶ przestrzegania ustawowych przepisów normujących obowiązki gmin w zakresie uchwalania gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gospodarowanie środkami finansowymi na realizację tych zadań;
- ▶ podjęcia przez gminy realizacji ustawowych powinności związanych z kontrolą wypełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16 – 18 lat.

Wnioski pokontrolne skierowane do Ministra Edukacji Narodowej dotyczyły:

- ▶ jak najszybszego wydania przepisów wykonawczych przewidzianych przepisami art. 22 ust. 2 pkt 13 i art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty oraz art. 9 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (albo – w przypadku tej ostatniej delegacji – dokonania zmian uwzględniających nowe rozwiązania przyjęte w przepisach reformujących funkcjonowanie systemu oświaty);

- ▶ przyśpieszenia prac związanych z powstaniem banku danych umożliwiających rozpoznanie skali zagrożeń różnymi przejawami patologii wśród dzieci i młodzieży oraz zasięgu i efektów programów profilaktycznych zapobiegających i przeciwdziałających tym negatywnym zjawiskom;
- ▶ tworzenia i upowszechniania profesjonalnych metod i procedur diagnozowania zagrożeń społecznych w szkole, w szczególności w zakresie uzależnień oraz agresji i przemocy rówieśniczej;
- ▶ rozszerzenia wsparcia udzielanego sieci szkół promujących zdrowie, w szczególności zaś doprowadzenie do podpisania porozumienia w tej sprawie z Ministrem Zdrowia;
- ▶ opracowania i wdrożenia krajowego (albo resortowego) programu zapobiegania i przeciwdziałania niedostosowaniu społecznemu oraz przestępczości dzieci i młodzieży;
- ▶ wdrożenia zasady sprawowania wspólnego z kuratorami oświaty nadzoru pedagogicznego nad realizacją dotowanych programów profilaktycznych i wychowawczych.

Z nadesłanych do NIK informacji o sposobie wykorzystania przez kontrolowane jednostki ocen i uwag oraz wykonania wniosków wynikało, że – według stanu na dzień 17 października 2000 r. – **jednostki skontrolowane zrealizowały** 118 spośród łącznie 177 wniosków pokontrolnych; w trakcie realizacji było 39 wniosków, a 20 nie zostało jeszcze wykonanych.

Dyrektor Departamentu

Edukacji, Nauki i Kultury

Akceptuję

Wiceprezes

Stefan Lubiszewski

Najwyższej Izby Kontroli

Zbigniew Wesołowski

Warszawa, 2000-11-26

ZATWIERDZAM

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski

Warszawa, 2000-11-27

D. ZAŁĄCZNIK.

Wykaz jednostek objętych kontrolą P/00/034 „Zapobieganie w szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży”

<i>Lp.</i>	<i>Jednostka kontrolowana</i>	<i>Województwo</i>
1.	Ministerstwo Edukacji Narodowej	mazowieckie

2.	<u>Urząd Gminy w Kartuzach</u> Szkoła Podstawowa Nr 1 w Kartuzach Szkoła Podstawowa Nr 2 w Kartuzach Zespół Szkół Ogólnokształcących Nr 2 w Kartuzach (Szkoła Podstawowa Nr 5 i Gimnazjum Nr 2) Starostwo Powiatowe w Malborku Zespół Szkół Ogólnokształcących – Liceum Ogólnokształcące w Malborku Zespół Szkół Technicznych w Malborku Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Malborku	pomorskie
3.		
4.		
5.		
6.		
7.		
8.		
9.		
10.	<u>Urząd Miejski w Bytomiu</u> Zespół Szkół Ogólnokształcących Nr 2 – Szkoła Podstawowa Nr 18 w Bytomiu Gimnazjum Nr 8 w Bytomiu <u>Starostwo Powiatowe w Będzinie</u> Ośrodek Pomocy Dziecku i Rodzinie w Będzinie	śląskie
11.		
12.		
13.		
14.		
15.	<u>Urząd Miasta Tarnów</u> Szkoła Podstawowa Nr 2 w Tarnowie Szkoła Podstawowa Nr 8 w Tarnowie Gimnazjum Nr 4 w Tarnowie <u>Urząd Miasta Kraków</u> XI Liceum Ogólnokształcące w Krakowie Zespół Szkół Mechanicznych Nr 1 w Krakowie Zespół Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych Nr 2 / Ognisko Wychowawcze Nr 2 w Krakowie	małopolskie
16.		
17.		
18.		
19.		
20.		
21.		
22.		
23.		
24.		
25.	<u>Urząd Miejski w Poddębicach</u> Szkoła Podstawowa Nr 1 w Poddębicach Szkoła Podstawowa w Karnicach Szkoła Podstawowa w Niemysławie Gminny Zespół Szkół / Gimnazjum i Szkoła Podstawowa Nr 2 w Poddębicach Starostwo Powiatowe w Kutnie I Liceum Ogólnokształcące w Kutnie Zespół Szkół Nr 1 w Kutnie	łódzkie
26.		
27.		
28.		
29.		
30.		
31.		

32.	Zespół Szkół Zawodowych Nr 2 w Kutnie Młodzieżowy Dom Kultury w Kutnie (świetlica socjoterapeutyczna)	
33. 34. 35. 36. 37. 38. 39.	<u>Urząd Miasta i Gminy w Nysie</u> Szkoła Podstawowa Nr 5 w Nysie Szkoła Podstawowa w Goświnowicach Gimnazjum Nr 2 w Nysie Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu I Liceum Ogólnokształcące w Kędzierzynie-Koźlu Zespół Szkół Chemicznych w Kędzierzynie-Koźlu	opolskie
40. 41. 42. 43. 44. 45. 46. 47.	<u>Urząd Gminy w Starym Czarnewie</u> Szkoła Podstawowa w Starym Czarnewie Szkoła Podstawowa w Kołbaczu Gimnazjum w Kołbaczu Starostwo Powiatowe w Gryfinie I Liceum Ogólnokształcące w Gryfinie Zespół Szkół Zawodowych w Gryfinie Dom Dziecka w Binowie	zachodniopomorskie
48. 49. 50. 51. 52. 53. 54. 55.	<u>Urząd Gminy Warszawa-Ursus</u> Szkoła Podstawowa Nr 2 w Warszawie Szkoła Podstawowa Nr 14 w Warszawie Gimnazjum Nr 3 w Warszawie Urząd Miasta Radomia I Liceum Ogólnokształcące w Radomiu III Liceum Ogólnokształcące w Radomiu Zespół Szkół Budowlanych w Radomiu	mazowieckie
56. 57. 58. 59. 60. 61. 62. 63.	<u>Urząd Gminy Polkowice</u> Szkoła Podstawowa Nr 2 w Polkowicach Szkoła Podstawowa Nr 4 w Polkowicach Gimnazjum Nr 1 w Polkowicach Urząd Miasta Wałbrzycha Zespół Szkół Ogólnokształcących Nr 2 / II Liceum Ogólnokształcące w Wałbrzychu Zespół Szkół Zawodowych Nr 2 w Wałbrzychu Pogotowie Opiekuńcze w Wałbrzychu	dolnośląskie
64.	<u>Urząd Miasta i Gminy we Wschowie</u>	lubuskie

65.	Szkoła Podstawowa Nr 2 we Wschowie	
66.	Szkoła Podstawowa w Osowej Sieni	
67.		
68.	<u>Starostwo Powiatowe w Nowej Soli</u>	
69.	Liceum Ogólnokształcące w Nowej Soli Zespół Szkół Zawodowych w Nowej Soli	