

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

**DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY I DZIEDZICTWA
NARODOWEGO**

Nr ewid. 128/2008/P/07/081/KNO
KNO-41005/2007

**Informacja
o wynikach kontroli
przeciwdziałania zjawiskom patologii
w szkołach i placówkach oświatowych**

W a r s z a w a

s i e r p i e ń

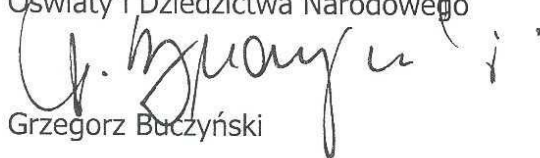
2 0 0 8 r .

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

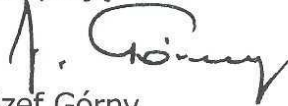
Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli przeciwdziałania zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych

Dyrektor Departamentu Nauki,
Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

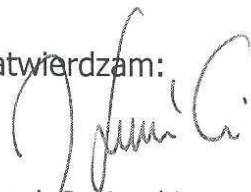

Grzegorz Buczyński

Akceptuję:



Józef Górny
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:



Jacek Jezierski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 6 sierpnia 2008 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie	1
2. Podsumowanie wyników kontroli	2
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	2
2.2. Synteza wyników kontroli	3
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	8
3. Ważniejsze wyniki kontroli	11
3.1. Charakterystyka stanu prawnego	11
3.2. Uwarunkowania ekonomiczno – organizacyjne	15
3.3. Istotne ustalenia kontroli	17
3.3.1. Przeciwdziałanie powstawaniu zjawisk patologicznych wśród dzieci i młodzieży przez szkoły	17
3.3.2. Przeciwdziałanie powstawaniu zjawisk patologicznych wśród dzieci i młodzieży przebywającej w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii	27
3.3.3. Przeciwdziałanie powstawaniu zjawisk patologicznych wśród dzieci i młodzieży przez organy prowadzące publiczne szkoły i placówki oświatowe	30
3.3.4. Działalność poradni psychologiczno-pedagogicznych w zakresie przeciwdziałania zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży	35
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	38
4.1. Przygotowanie kontroli	38
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	40
5. Załączniki:	
5.1. Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek NIK, które przeprowadziły kontrole, a także wykaz ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK.	
5.2. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.	
5.3. Wykaz najważniejszych aktów normatywnych w zakresie skontrolowanej działalności.	
5.4. Wyniki badań ankietowych.	
5.5. Kategorie zachowań agresywnych. Porównanie w latach 1997, 2003 i 2007.	

1. Wprowadzenie

Temat kontroli

Kontrola pn. „Przeciwdziałanie zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych”¹ (nr P/07/081), przeprowadzona w okresie od 10 września 2007 r. do 28 grudnia 2007 r., została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli (NIK). Kontrolą objęto lata szkolne 2005/2006 i 2006/2007.

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny działalności szkół, młodzieżowych ośrodków wychowawczych (MOW), młodzieżowych ośrodków socjoterapii (MOS), publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych (PPP-P) oraz organów prowadzących te jednostki w zakresie przeciwdziałania zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży.

Kontrolą objęto 55 jednostek², w tym: 22 szkoły publiczne różnych typów, 16 placówek oświatowych, w tym osiem publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, pięć młodzieżowych ośrodków wychowawczych i trzy młodzieżowe ośrodki socjoterapii oraz dziewięć gmin i osiem powiatów zlokalizowanych na terenie ośmiu województw: lubelskiego, małopolskiego, mazowieckiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego³.

Kontrolę w szkołach i placówkach oświatowych wszystkich typów oraz jednostkach samorządu terytorialnego (j.s.t.) przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701), zwanej dalej „ustawą o NIK”, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ww. ustawy, tj. pod względem legalności, rzetelności i gospodarności.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Podjęcie kontroli uzasadniały narastające sygnały o zagrożeniach zjawiskami patologii wśród dzieci i młodzieży.

¹ W informacji pod pojęciem patologii wśród dzieci i młodzieży przyjęto takie zachowania jak: stosowanie agresji i przemocy wobec rówieśników lub młodszych, palenie papierosów, picie alkoholu, zażywanie narkotyków i środków halucynogennych, kradzieże i włamania, wandalizm, prostytucję dziecięcą, zamachy i próby samobójcze, itp.

² W tym dwie kontrole rozpoznawcze, przeprowadzone w 2006 r. w Urzędzie Miasta i Gminy Różan oraz Zespole Szkół Nr 5 w Ostrołęce woj. mazowieckie.

³ Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę, a także wykaz ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK, stanowi załącznik nr 1 do informacji.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność szkół i placówek oświatowych, publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz organów prowadzących te jednostki w zakresie przeciwdziałania zjawiskom patologii, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości⁴.

W skontrolowanym okresie nastąpił spadek najcięższych przejawów patologii, tj. zażywanie narkotyków i spożywanie alkoholu. Dominującym problemem wychowawczym szkół i placówek pozostaje znaczna liczba zachowań agresywnych wśród uczniów, skierowanych głównie na rówieśników oraz osoby dorosłe, w tym na nauczycieli, oraz wzrost liczby uczniów palących papierosy i opuszczających bez usprawiedliwienia zajęcia szkolne.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na naruszeniu obowiązujących przepisów i dotyczyły w szczególności:

1. W publicznych szkołach różnych typów:

- 1) braku rozpoznania skali występujących na terenie szkoły zagrożeń (dwie szkoły) lub dokonania tego rozpoznania w ograniczonym zakresie, tj. z pominięciem problematyki narkomanii (dwie szkoły),**
- 2) nie egzekwowaniu realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki w połowie skontrolowanych szkół podstawowych i gimnazjów oraz około 1/3 szkół ponadgimnazjalnych.**

2. W młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii:

- 1) zaniechania sporządzenia indywidualnych programów terapeutycznych lub resocjalizacyjnych w jednej placówce, a w dwóch - braku sporządzenia analizy stosowanych metod pracy z wychowankiem oraz wyboru najskuteczniejszych form pomocy i niedokonywaniu okresowych ocen efektów pracy z wychowankiem,**

⁴ W wystąpieniach pokontrolnych NIK ocenę pozytywną otrzymało siedem jednostek, tj. 12,5%: Szkoła Podstawowa Nr 2 w Knurowie, Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Koźminie Wielkopolskim, Publiczna Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna Nr 2 w Elblągu i Publiczna Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Goniądzu, Urząd Miejski w Suwałkach oraz Starostwo Powiatowe w Krotoszynie i Starostwo Powiatowe w Elblągu. Pozostałe jednostki uzyskały ocenę pozytywną, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień. Wykaz ocen skontrolowanej działalności we wszystkich jednostkach w załączniku nr 5.1.

- 2) nieokreślenia w statutach około ¼ skontrolowanych ośrodków form współpracy z rodzicami, właściwymi instytucjami oraz środowiskiem lokalnym.

3. W publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych:

- 1) diagnozowania i orzekania o potrzebie kształcenia specjalnego na podstawie niekompletnych dokumentów (wniosków), a także nieprzestrzeganiu terminów i zasad przygotowania oraz wydawania orzeczeń w dwóch poradniach,
- 2) nieustalenia, w przypadku trzech skontrolowanych poradni (37,5%) systemu współpracy ze szkołami i innymi placówkami objętymi opieką poradni,
- 3) nieopracowania, przez około połowę skontrolowanych poradni (w formie pisemnej), zasad przyjmowania interesantów, co skutkowało m.in. przewlekłym załatwianiem wniosków,
- 4) niezapewnienia, przez około 1/3 skontrolowanych poradni, właściwego przechowywania dokumentacji podopiecznych⁵.

4. W gminach i powiatach:

- 1) zaniechania, przez około 1/3 skontrolowanych gmin i powiatów, dokumentowania realizowanych zadań, wynikających z gminnej lub powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych,
- 2) niewykonywania przez około 1/3 skontrolowanych gmin zadań w zakresie prowadzenia ewidencji i kontroli spełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat,
- 3) nieprzedkładania radom dwóch gmin sprawozdań lub też przedkładaniu ich bez wniosków wynikających z realizacji omawianych strategii, w połowie skontrolowanych gmin, a ponadto nieopracowaniu, w dwóch przypadkach, gminnego programu przeciwdziałania narkomanii,
- 4) nieopracowania, przez jeden z badanych powiatów, jak również niezrealizowaniu przez dwa inne powiaty, założeń posiadanych strategii rozwiązywania problemów społecznych.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Występowanie zjawisk patologicznych wśród uczniów odnotowano we wszystkich skontrolowanych szkołach. Skala zagrożeń była znacząca i dotyczyła 11% ogółu uczniów uczęszczających do szkół.

⁵ Art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101 poz. 926, ze zm.).

Jednocześnie kontrola wykazała spadek, a w niektórych przypadkach wyhamowanie, najcięższych przejawów patologii (zażywanie narkotyków, spożywanie alkoholu)⁶. [str. 17 - 22]

Największym problemem szkół wszystkich typów pozostaje agresja słowna i fizyczna uczniów, skierowana przede wszystkim na osoby dorosłe (w tym nauczycieli) oraz na rówieśników i przedmioty, co stanowiło odpowiednio 51,7%, 49,5% i 47,8% wszystkich zachowań patologicznych. W przypadku dokonywania kradzieży, palenia papierosów i wagarów szkolnych zachowania te stanowiły odpowiednio 34,6%, 23,9% i 22,4%⁷.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt, że podstawową reakcją szkół na tego rodzaju zagrożenia było podjęcie działalności edukacyjno-informacyjnej oraz działań interwencyjnych.

W skontrolowanym okresie w każdej ze szkół ujawniono od kilku do kilkudziesięciu przypadków nagannych zachowań uczniów (spożywanie alkoholu, używanie substancji psychoaktywnych), a często również zachowań przestępczych (kradzieże, wyłudzenia). Rozpoznanie skali zagrożeń – dokonanych z własnej inicjatywy - posiadało 20 szkół, tj. 90,9% ogółu skontrolowanych.

Na podstawie wypowiedzi uczniów, uzyskanych z badań ankietowych przeprowadzonych w toku kontroli, można wnioskować m.in., że szkołą o największym nasileniu zachowań agresywnych jest gimnazjum. Stwierdzono m.in., że prawie 12% badanych gimnazjalistów i 10% starszych uczniów było świadkiem używania, częstowania lub handlowania narkotykami na terenie szkoły. Wynika z tego m.in., że osobami rozprowadzającymi i handlującymi narkotykami są również sami uczniowie.

Jednym z głównych czynników sprzyjających zachowaniom patologicznym było tolerowanie w połowie badanych szkół nieprawidłowości w zakresie realizacji przez uczniów obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki, a w kolejnych dwóch przypadkach stwierdzono nierzetelnie prowadzoną w tym zakresie dokumentację⁸.

2. Wszystkie skontrolowane szkoły problematykę zapobiegania zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży uwzględniły w obowiązkowych programach wychowawczych oraz szkolnych programach profilaktyki. [str. 25 - 26]

⁶ Dane przytoczono na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych przez NIK.

⁷ Patrz przypis 6 oraz załącznik nr 5.5. do informacji „Kategorie zachowań agresywnych. Porównanie 1997, 2003, 2007”, opracowanie prof. dr hab. Krystyna Ostrowska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa marzec 2008 r.

⁸ Art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o systemie oświaty”.

Poza szkolnymi programami, 15 szkół (68,2%) realizowało niezależne programy profilaktyczne i wychowawcze, pięć szkół (22,2%) dodatkowo własne (autorskie) programy profilaktyczne lub profilaktyczno-wychowawcze opracowane przez nauczycieli tych szkół. Jednak w dwóch szkołach brak było rozpoznania skali zagrożeń, a w dwóch innych szkołach (9,1%) dokonano tego rozpoznania w ograniczonym zakresie⁹.

Wszystkie skontrolowane szkoły współpracowały z rodzicami (prawnymi opiekunami) uczniów oraz utrzymywały kontakty z właściwymi jednostkami organizacyjnymi policji, jak również straży miejskiej (o ile znajdowała się ona na terenie miejscowości, w której działała szkoła). W przypadkach popełnienia czynów karalnych, szkoły współpracowały z organami policji i prokuratury.

3. We wszystkich skontrolowanych MOW i MOS stwierdzono wśród uczniów (wychowanków) przypadki zachowań patologicznych. W placówkach tych około ¼ ogółu miejsc była niewykorzystana przez okres co najmniej trzech miesięcy - co w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym. [str. 29]

Do przyczyn tego stanu rzeczy należy zaliczyć: opieszałość starostw w kompletowaniu dokumentów niezbędnych do uzyskania miejsca w placówce i przewlekły tryb wydawania skierowań do placówek, ukrywanie się nieletnich przed policją oraz zmiany postanowień sądu rodzinnego, dotyczące zasad wykonywania orzeczonego środka prawnego, a także brak nadzoru sądu rodzinnego nad wykonywaniem postanowień,.

W kontrolowanym okresie nieletni niedoprowadzeni do ww. placówek stanowili 24% wszystkich skierowanych. Stosowne działania, zmierzające do doprowadzenia nieletnich, były podejmowane głównie przez dyrektorów ośrodków. Działania starostw w tym zakresie w zasadzie ograniczały się do wystawienia skierowania.

W około połowie skontrolowanych starostw odnotowano szczególnie długie okresy kompletowania dokumentacji w celu wskazania nieletnim miejsc w MOW lub MOS. W skrajnych przypadkach gromadzenie tej dokumentacji trwało ponad 6 miesięcy.

4. System resocjalizacyjny dla dzieci i młodzieży nie zapewniał w strukturach organizacyjnych MOW miejsc w szkołach podstawowych i zawodowych dla dziewcząt upośledzonych umysłowo w stopniu lekkim oraz miejsc dla nieletnich objętych pierwszym etapem edukacyjnym, tj. klas I-III. [str. 16]

W ramach tego systemu nie zapewniono wystarczającej liczby miejsc w placówkach typu MOW i MOS dla nieletnich w pięciu województwach, tj. : podkarpackim, warmińsko-

⁹ Obowiązek ten jest wskazany w § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowych form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonej uzależnieniem (Dz. U. Nr 26, poz. 226).

mazurskim, podlaskim, lubelskim i małopolskim. Na przykład w woj. podlaskim do czasu zakończenia kontroli nie utworzono ani jednej placówki typu MOS, a nieletni zakwalifikowani do tej formy pomocy kierowani byli do placówek zlokalizowanych poza terenem województwa.

Kontrola wykazała m.in., że sądy rodzinne orzekają o umieszczeniu w MOW nieletnich uzależnionych od alkoholu i środków psychoaktywnych, podczas gdy placówki te nie są przygotowane do niesienia pomocy uzależnionym.

5. Wszystkie skontrolowane publiczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne współpracowały ze szkołami i placówkami we wspomaganiu tych jednostek w realizacji zadań wychowawczych. W przypadku trzech poradni (37,5%) nie określono zasad tej współpracy¹⁰. [str. 35 - 37]

Pięć publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, tj. 62,5%, posiadało - ustalony w porozumieniu z radą pedagogiczną - system współpracy ze szkołami i innymi placówkami objętymi opieką poradni, a także z innymi organizacjami, instytucjami czy stowarzyszeniami działającymi w środowisku.

W przypadku pięciu poradni, tj. 62,5%, czas oczekiwania na załatwienie wniosku o udzielenie pomocy psychologiczno-pedagogicznej wynosił od 1 do 10 miesięcy, co - w ocenie NIK - skutkowało m.in. dalszym pogłębianiem u nieletniego procesu nieprzystosowania społecznego.

W około połowie skontrolowanych poradni dokonywano diagnoz i orzekano o potrzebie kształcenia specjalnego na podstawie niekompletnych wniosków bądź wniosków w tych sprawach składanych przez nieuprawnione do tego podmioty oraz nie przestrzegano terminów i zasad związanych z przygotowaniem, a następnie wydawaniem orzeczeń.

6. Niski poziom - w stosunku do potrzeb - zatrudnienia przez gminy, starostwa oraz szkoły i placówki oświatowe specjalistów nie dawał gwarancji prawidłowej realizacji przez te placówki zadań związanych ze skutecznym przeciwdziałaniem zjawiskom patologii¹¹. [str. 30 - 32]

¹⁰ Obowiązek ten wynikał z przepisów § 2 załącznika do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 1 grudnia 2002 r. w sprawie ramowego statutu publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej, w tym publicznej poradni specjalistycznej (Dz. U. Nr 223, poz. 1869).

¹¹ Przepisy § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach (Dz. U. Nr 11, poz. 114) stanowią m.in., że pomoc tę organizuje dyrektor szkoły lub placówki oświatowe.

W starostwach i gminach średnio na jedną placówkę oświatową przypadało odpowiednio: 1,4 i 0,6 etatu pedagoga szkolnego, 0,5 i 0,08 etatu psychologa szkolnego oraz po 0,5 etatu pielęgniarki.

W budżetach wszystkich skontrolowanych gmin i powiatów wyodrębniono środki na doskonalenie i doszkącanie zawodowe nauczycieli w zakresie umiejętności psychologiczno-pedagogicznych. Na zatrudnionych w tych jednostkach ogółem 973 nauczycieli przeszkolono w różnych formach 571, tj. 58,6% osób.

7. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt, że wszystkie skontrolowane gminy część dochodów własnych przeznaczyła na dożywianie uczniów. Wymiar finansowy świadczonej pomocy w tym zakresie (głównie poprzez sieć stołówek szkolnych) był zróżnicowany i wynosił od 0,2% do 1,3% wydatków gminy ogółem. [str. 31]

W ocenie NIK, istotnym czynnikiem sprzyjającym przeciwdziałaniu zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży były działania podjęte przez wszystkie skontrolowane szkoły, ukierunkowane na świadczenie pomocy materialnej uczniom (głównie w formie stypendiów i zasiłków), znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i jednocześnie wykazującej przejawy zachowań patologicznych (problemowych, nagannych). [str. 22 - 25]

8. W około 1/3 skontrolowanych gmin i powiatów brak było dokumentacji potwierdzającej realizację zadań dotyczących przeciwdziałania powstawaniu zjawisk patologicznych wśród dzieci i młodzieży, a ponadto nie określono tych zadań w tzw. gminnej lub powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, a w kolejnych dwóch gminach nie uchwalono gminnego programu przeciwdziałania narkomanii¹². [str. 31 - 35]

Nie wszystkie skontrolowane gminy korzystały z możliwości współpracy z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi, zwłaszcza w zakresie wspomagania tworzenia i realizacji lokalnych programów profilaktyki, diagnozowania problemów społecznych oraz wspomagania zespołów interdyscyplinarnych przygotowujących m.in. lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych. Z możliwości takiej skorzystała mniej niż połowa skontrolowanych gmin.

NIK pozytywnie ocenia podejmowane przez gminy działania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi. Stosowne programy z tego zakresu realizowane były przez wszystkie gminy, natomiast stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły dwóch (z dziewięciu badanych) przypadków nieprzedstawienia radzie gminy sprawozdań z ich realizacji.

¹² Art. 17 ust. 1 i art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, ze zm.) i art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. Nr 179, poz. 1485, ze zm.).

W około połowie skontrolowanych gmin sprawozdania nie zawierały wniosków do realizacji w latach następnych, a w 1/3 skontrolowanych gmin ewidencja obowiązków nauki była niekompletna i nierzetelna.

9. W badaniach ankietowych, przeprowadzonych w toku kontroli, około 95% nauczycieli stwierdziło, że w szkole czuje się bezpiecznie lub raczej bezpiecznie, przy czym brak poczucia bezpieczeństwa zgłaszali głównie nauczyciele gimnazjum.

Jako główne czynniki, utrudniające skuteczne eliminowanie nieprawidłowych zachowań uczniów wskazano: zbyt liczne klasy, brak współpracy ze strony rodziców, niedostateczna współpraca nauczycieli, zły przepływ informacji pomiędzy nauczycielami dotyczących zachowań uczniów, brak uzgodnionych, czytelnych procedur reagowania na nieprawidłowe zachowania uczniów, w tym w sytuacjach szczególnych zagrożeń.

Zdaniem większości ankietowanych (65%) współpraca nauczycieli z rodziną ucznia w większości szkół układała się źle. Jednocześnie większość respondentów dobrze ocenia swoje starania w tym zakresie i winą za złe relacje obarcza rodziców. Ponadto 90% nauczycieli podaje, że w ich szkołach prowadzona jest corocznie diagnoza problemów związanych z patologią. Jednocześnie stan ten potwierdza zaledwie 65% uczniów.

Około 23% nauczycieli i dwukrotnie więcej uczniów wskazało, że nie wszyscy nauczyciele reagują na łamanie zasad regulaminu szkolnego. Ponadto uczniowie relacjonują ukrywanie przez nauczycieli niewygodnych dla szkoły wydarzeń i problemów, a także „taktyczne” niezauważanie nieprawidłowych zachowań, „żeby nie mieć kłopotów”.

Szczegółowe wyniki badań ankietowych NIK zawiera załącznik nr 5.4. do niniejszej informacji.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

W ocenie NIK, warunkiem skutecznego zapobiegania powszechnie występującym zjawiskom patologii i przejawom niedostosowania społecznego wśród dzieci i młodzieży jest m.in. rzetelne rozpoznanie i monitorowanie skali zagrożeń takimi zjawiskami oraz określenie, jaką rolę w szkole (placówce) ma pełnić szkolny program profilaktyki oraz jakie jest zapotrzebowanie na profilaktykę w środowisku szkolnym. Za istotne należy uznać również zapewnienie partnerskich stosunków z rodzicami (opiekunami prawnymi) dzieci.

Stwierdzone nieprawidłowości oraz uchybienia nie sprzyjały pełnej realizacji procesu dydaktycznego i wychowawczego, w szczególności oddziaływaniom wychowawczym i profilaktycznym adresowanym do grup dzieci i młodzieży niedostosowanej społecznie, zagrożonej niedostosowaniem oraz przejawiającej zaburzenia zachowania.

W ocenie NIK, w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, Minister Edukacji Narodowej powinien podjąć działania mające na celu większą skuteczność działań wychowawczych i profilaktycznych w szkołach i placówkach oświatowych, m.in. poprzez:

- 1) ocenę funkcjonujących w systemie oświaty rozwiązań prawnych z zakresu działań wychowawczych w szkołach i placówkach oświatowych,
- 2) zapewnienie realizacji przez szkoły i placówki oświatowe Krajowego Programu Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przestępczości wśród Dzieci i Młodzieży, w tym procedur dotyczących postępowania nauczycieli i metod współpracy szkół z policją w sytuacjach zagrożenia dzieci i młodzieży przestępczością, narkomanią, alkoholizmem i prostytutką,
- 3) spowodowanie utworzenia, we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, w MOW szkół podstawowych dla dziewcząt upośledzonych umysłowo w stopniu lekkim oraz miejsc w tych placówkach dla nieletnich objętych pierwszym etapem edukacyjnym,
- 4) spowodowanie zapewnienia nieletnim przebywającym w MOW i MOS, wymagającym kontynuowania procesu leczenia po pobycie w szpitalu psychiatrycznym oraz uzależnionych od alkoholu lub środków psychoaktywnych, warunków do nauki, wychowania i opieki.

Kuratorzy oświaty powinni:

- 1) dokonywać systematycznej analizy i oceny realizowanych przez szkoły i placówki szkolnych programów wychowawczych oraz edukacyjnych programów profilaktycznych i profilaktyczno-wychowawczych,
- 2) wypracować, w ramach sprawowanego nadzoru, propozycji skuteczniejszych form współpracy szkół i placówek oświatowych z PPP-P w zakresie przeciwdziałania zjawiskom patologii.

Dyrektorzy publicznych szkół powinni:

- 1) podjąć, w szerszym niż dotychczas zakresie, doskonalenie nauczycieli związane z przeciwdziałaniem zachowaniom patologicznym wśród dzieci i młodzieży oraz realizacją programów profilaktycznych i wychowawczych,
- 2) systematycznie przeprowadzać rozpoznanie skali występujących na terenie szkoły zagrożeń, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki narkomanii oraz dokonywać oceny (ewaluacji) realizowanych przez szkołę programów wychowawczych i profilaktycznych, zwłaszcza pod kątem ich skuteczności,

- 3) zapewnić skuteczną kontrolę realizacji obowiązku szkolnego oraz prawidłowość prowadzonej w tym zakresie dokumentacji.

Dyrektorzy młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii powinni:

- 1) zapewnić sporządzanie indywidualnych programów terapeutycznych lub resocjalizacyjnych dla wszystkich przebywających w ośrodku wychowanków,
- 2) dokonywać analizy stosowanych metod pracy z wychowankiem i wyboru najskuteczniejszych form pomocy oraz sporządzać okresowe oceny efektów pracy z wychowankiem, w tym prognozy oczekiwanych efektów działań.

Dyrektorzy publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych powinni:

- 1) zapewnić rzetelne dokumentowanie oraz wypełnianie procedur wydawania orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego lub indywidualnego nauczania dzieci i młodzieży,
- 2) zwiększyć udział we wspomaganiu szkół i placówek oświatowych w opracowywaniu i realizacji programów profilaktycznych i wychowawczych,
- 3) ustalić, w porozumieniu z organem prowadzącym, zasady współpracy ze szkołami i innymi placówkami objętymi opieką poradni,
- 4) określić - w formie pisemnej - zasady przyjmowania interesantów do poradni oraz zapewnić warunki do właściwego przechowywania dokumentacji poradni.

Starostowie, jako organ prowadzący szkoły ponadgimnazjalne i placówki wychowawcze, powinni:

- 1) opracować i wdrożyć powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych,
- 2) ograniczyć do niezbędnego minimum czas gromadzenia wymaganej stosownymi przepisami dokumentacji, w celu uzyskania wskazania dla nieletnich miejsc w placówkach typu MOW lub MOS, a ponadto zapewnić właściwy nadzór nad gospodarką miejscami w tych placówkach.

Prezydenci miast, burmistrzowie i wójtowie, jako organy prowadzące szkoły podstawowe i gimnazja, powinni:

- 1) zapewnić prawidłowy nadzór nad realizacją obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat oraz przekazywać dyrektorom szkół informacje o aktualnym stanie i zmianach w ewidencji dzieci i młodzieży w wieku 3 – 18 lat,
- 2) opracować gminne programy przeciwdziałania narkomanii oraz dokonywać ich oceny, a także opracować programy profilaktyczne zapobiegające zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego

1. Zgodnie z art. 1 ustawy o systemie oświaty, system ten zapewnia m.in.: realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju, wspomaganie przez szkołę wychowawczej roli rodziny; możliwości korzystania z opieki psychologicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej, możliwości pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niedostosowaną społecznie, opiekę uczniom pozostającym w trudnej sytuacji materialnej i życiowej, warunki do rozwoju zainteresowań i uzdolnień uczniów poprzez organizowanie zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych oraz kształtowanie aktywności społecznej i umiejętności spędzania czasu wolnego.

System oświaty obejmuje m.in. takie placówki, jak: młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania (art. 2 pkt 5 tej ustawy).

2. Obowiązek reakcji szkoły wobec aktów agresji czy 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, w tym z ustalonych w statucie szkoły: jej celów i zadań, zadań nauczycieli oraz praw i obowiązków uczniów¹³.

Opinię szkoły o spełnianiu przez ucznia obowiązków szkolnych, jego kulturze osobistej, postawie wobec kolegów i innych osób wyraża ocena zachowania ucznia.

W § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych¹⁴ podano, że ocenianie zachowania ucznia polega na rozpoznawaniu m.in. przez wychowawcę klasy stopnia respektowania przez ucznia zasad współżycia społecznego i norm etycznych. Ocenianie osiągnięć edukacyjnych i zachowania ucznia odbywa się w ramach oceniania wewnątrzszkolnego (§ 3 ust. 1) i obejmuje m.in. ustalanie kryteriów oceniania zachowania (§ 3 ust. 3 pkt 2), a szczegółowe warunki i sposób oceniania wewnątrzszkolnego powinien określać, z uwzględnieniem zapisów przywołanego rozporządzenia, statut szkoły (§ 3 ust. 4).

¹³ Art. 1 pkt 2, art. 1 pkt 16 i art. 4 ustawy o systemie oświaty.

¹⁴ Dz. U. Nr 199, poz. 2046, ze zm.

Rozporządzeniem z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych¹⁵ Minister Edukacji Narodowej i Sportu ustalił ramowe plany nauczania w szkołach publicznych, obowiązujące od roku szkolnego 2002/2003.

Ramowy plan nauczania określa m.in. tygodniowy wymiar godzin zajęć edukacyjnych dla odpowiednich okresów nauczania o wyróżnionych celach, stanowiących całość dydaktyczną, w tym: m.in. zajęć o charakterze dydaktyczno-wychowawczym, zajęć o charakterze terapeutyczno-wychowawczym, zajęć socjoterapeutycznych organizowanych dla uczniów z dysfunkcjami i zaburzeniami utrudniającymi funkcjonowanie społeczne, godzin do dyspozycji dyrektora szkoły (§ 2 ust. 1 pkt. 1, 3, 4, 5 powołanego rozporządzenia).

Na podstawie ramowego planu nauczania dyrektor szkoły ustala szkolny plan nauczania, w którym określa dla poszczególnych klas i oddziałów na danym etapie edukacyjnym tygodniowy wymiar godzin (§ 3 ust. 1). Ponadto w szkołach specjalnych dla uczniów niedostosowanych społecznie, zagrożonych niedostosowaniem społecznym, zagrożonych uzależnieniem, z zaburzeniami zachowania w szkolnym planie nauczania uwzględnia się zajęcia socjoterapeutyczne (§ 3 ust. 5 powołanego rozporządzenia).

3. Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, system ten m. in. obejmuje poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne, udzielające dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu.

Podstawowe zadania z tego zakresu określone zostały w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych¹⁶. W szczególności do zadań tych należy m.in.: wspomaganie wszechstronnego rozwoju dzieci i młodzieży, nabywanie i rozwijanie umiejętności negocjacyjnego rozwiązywania konfliktów i problemów oraz innych umiejętności z zakresu komunikacji społecznej, profilaktyka uzależnień i innych problemów dzieci i młodzieży, udzielanie pomocy psychologiczno-pedagogicznej dzieciom i młodzieży z grup ryzyka, prowadzenie edukacji prozdrowotnej wśród uczniów, rodziców i nauczycieli, wspomaganie wychowawczej i edukacyjnej funkcji rodziny i szkoły.

3.1. W załączniku do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie ramowego statutu publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej, w tym publicznej poradni specjalistycznej¹⁷ określono ramowy statut tych placówek.

¹⁵ Dz. U. Nr 15, poz. 142, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 5, poz. 46.

¹⁷ Dz. U. Nr 223, poz. 1869.

Natomiast zasady udzielania i organizacji pomocy psychologiczno–pedagogicznej w szkołach i placówkach zostały określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno–pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach¹⁸. W § 3 i § 4 powołanego rozporządzenia podano, że korzystanie z pomocy psychologiczno–pedagogicznej jest dobrowolne i nieodpłatne, a wspomniana pomoc może być udzielana m.in. na wniosek: ucznia, rodziców, nauczyciela, w szczególności nauczyciela uczącego ucznia i nauczyciela, prowadzącego zajęcia specjalistyczne, tj. korekcyjno–kompensacyjne, logopedyczne, socjoterapeutyczne oraz inne o charakterze terapeutycznym.

4. Zadania dla Ministra Edukacji Narodowej oraz szkół i placówek oświatowych w obszarze szeroko rozumianej profilaktyki społecznej (ograniczającej zagrożenie patologią wśród dzieci i młodzieży) wynikają nie tylko z ustawy o systemie oświaty, lecz również z innych ustaw, w szczególności z:

- 1) ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁹, zwanej dalej „ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii”,
- 2) ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁰, zwanej dalej „ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi”,
- 3) ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego²¹, zwanej dalej „ustawą o ochronie zdrowia psychicznego”,
- 4) ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych²², zwanej dalej „ustawą o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu”.

4.1. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, przeciwdziałanie to realizuje się poprzez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, gospodarczej, oświatowo–wychowawczej i zdrowotnej, m.in. poprzez działalność wychowawczą, edukacyjną, informacyjną i zapobiegawczą, która – wg art. 19 ust. 1 tej ustawy – 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, edukację psychologiczną i społeczną, edukację prawną oraz działania interwencyjne.

¹⁸ Dz. U. Nr 11, poz. 114.

¹⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231, ze zm.

²¹ Dz. U. z 1994 r. Nr 111, poz. 535, ze zm.

²² Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55, ze zm.

Rozporządzeniem z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowych form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem²³ Minister Edukacji Narodowej i Sportu określił m.in., na czym ma polegać działalność wychowawcza, zapobiegawcza i informacyjna w szkole i placówce, kto jest bezpośrednio za nią odpowiedzialny (odpowiednio §§ 2, 3, 6 i 9 rozporządzenia) oraz, na czym ma polegać poradnictwo w zakresie zapobiegania uzależnieniom od środków i substancji (§ 8). Zgodnie z § 7 powołanego rozporządzenia, to organy prowadzące szkoły i placówki wspierają realizowanie zadań wychowawczych i zapobiegawczych w szczególności ukierunkowanych na informowanie o skutkach narkomanii.

4.2. Art. 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zobowiązuje ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do uwzględnienia problemu trzeźwości i abstynencji wśród celów wychowania oraz zapewnienia w programach nauczania wiedzy o szkodliwości alkoholizmu dla jednostki w życiu rodzinnym i społecznym.

4.3. Zgodnie z § 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 psychicznym²⁴, to właśnie na szkoły i placówki resocjalizacyjne nałożony został obowiązek organizowania i prowadzenia wśród dzieci i młodzieży działań w zakresie promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym.

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

5. Do zadań własnych gmin należy zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty).

Zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych specjalnych, gimnazjów specjalnych, szkół ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi, szkół sportowych i mistrzostwa sportowego oraz placówek wymienionych w art. 2 pkt 3-5 i 7 ustawy o systemie oświaty, tj. m.in. zakładanie i prowadzenie poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym poradni specjalistycznych, udzielających dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze zawodu, z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym

²³ Dz. U. Nr 26, poz. 226.

²⁴ Dz. U. Nr 112, poz. 537.

i ponadregionalnym – z zastrzeżeniem art. 5 ust. 3c - należy do zadań własnych powiatu (art. 5 ust. 5a ustawy o systemie oświaty).

W art. 5 ust. 7 powołanej ustawy określono, że organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań tego organu należy m.in. zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki (art. 5 ust. 7 pkt 1) oraz wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych (art. 5 ust. 7 pkt 4 tej ustawy).

6. Zgodnie z art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, kurator oświaty, w imieniu wojewody, sprawuje nadzór pedagogiczny m. in. nad publicznymi i niepublicznymi szkołami i placówkami, znajdującymi się na obszarze danego województwa. Natomiast zgodnie z art. 34a ust. 1 tej ustawy, organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych.

3.2. Uwarunkowania ekonomiczne – organizacyjne

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w roku szkolnym 2005/2006 szkołę porzuciło około 82 tys. młodzieży w wieku 16 – 18 lat, tj. 5% populacji.

Jednym z problemów dotyczących instytucjonalnych form poradnictwa psychologiczno-pedagogicznego dla dzieci i młodzieży jest zbyt mała w stosunku do potrzeb liczba publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych. W latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007 działało w Polsce odpowiednio 565 i 579 publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych²⁵.

Wielkość udzielanej przez te jednostki pomocy bezpośredniej utrzymuje się na niezmiennym poziomie, natomiast w przypadku pomocy udzielanej nauczycielom, pedagogom i psychologom szkolnym, wychowawcom placówek i rodzicom kształtuje się na poziomie od 2 do 6%. Nadal obserwuje się dystans między oczekiwaniami nauczycieli na pomoc poradni, a odbieranym przez nich zaspokojeniem tych oczekiwań przez poradnie. Za niepokojący należy uznać okres oczekiwania na wizytę, który trwa średnio dziewięć tygodni. Istotną przeszkodą w rozwijaniu działalności poradni, w tym zwiększeniu liczby stanowisk pracy przy rosnącej liczbie osób zgłaszających się do poradni, jest stały niedobór środków finansowych oraz nieodpowiednia baza lokalowa²⁶.

Jednym z poważniejszych problemów, po przejęciu przez MEN (od 1 stycznia 2004 r.) z resortu polityki społecznej młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych

²⁵ Według danych Departamentu Zwiększania Szans Edukacyjnych MEN z dnia 14 lutego 2008 r.

²⁶ Według danych z Raportu pt. „Diagnoza zaspokojenia przez publiczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne potrzeb w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej”, A. Frydrychowicz, wyd. CMPPP Warszawa 2005 r.

ośrodków socjoterapii, jest bardzo duża liczba nieletnich, oczekujących na umieszczenie w placówkach typu MOW i MOS. Związane to jest m.in. z niewystarczającą liczbą miejsc w tych placówkach (zwłaszcza resocjalizacyjnych), aby na bieżąco realizować orzeczenia sądów rodzinnych o zastosowaniu wobec nieletniego środka wychowawczego w postaci umieszczenia w tego typu ośrodkach.

W kraju funkcjonują 62 MOW-y i 49 MOS-y z odpowiednio 3.354 i 2.078 miejscami. Na dzień 11 lutego 2008 r. wykorzystanych pozostawało odpowiednio: 3.354 i 1.901 miejsc, a ponadto 436 miejsc w MOW i 181 w MOS było zarezerwowane wskazaniami Centralnego Systemu Kierowania w Centrum Metodycznym Pomocy Psychologiczno - Pedagogicznej. Na umieszczenie w MOW i MOS oczekiwało odpowiednio 954 i 738 nieletnich, w tym 509 i 210 nieletnich (tj. 53% i 28% wszystkich oczekujących na umieszczenie), którzy do końca roku ukończą 18 lat²⁷.

W okresie ostatnich czterech lat liczba MOW wzrosła z 46 do 62 placówek, a MOS z 9 do 49 placówek²⁸.

Niezależnie od powyższego w systemie resocjalizacyjnym (strukturach organizacyjnych MOW) nie zapewniono powołania szkół podstawowych i zawodowych dla dziewcząt upośledzonych umysłowo w stopniu lekkim oraz miejsc w tych placówkach dla nieletnich objętych pierwszym etapem edukacyjnym, tj. klas I-III. Od kilku lat problemem nierozwiązanym pozostaje kierowanie do placówek resocjalizacyjnych typu MOW nieletnich uzależnionych od alkoholu, środków psychoaktywnych oraz po szpitalnym leczeniu psychiatrycznym (wymagających dalszego leczenia), podczas gdy placówki te nie są przygotowane do udzielania pomocy uzależnionym tylko nieletnim zagrożonym uzależnieniem i nie dysponują specjalistyczną kadrami lekarską²⁹. Najwięcej dzieci i młodzieży oczekującej na właściwe dla siebie miejsce wywodzi się z województw: śląskiego, mazowieckiego, dolnośląskiego, zachodniopomorskiego i warmińsko-mazurskiego.

Ministerstwo Edukacji Narodowej, określając corocznie priorytetowe zadania z zakresu nadzoru pedagogicznego dla kuratorów oświaty³⁰, nie uwzględniło w roku

²⁷ Wskaźnik wykorzystania tych miejsc waha się w ciągu roku szkolnego. Najwyższe wykorzystanie miejsc przypada na miesiąc wrzesień, co wynika z faktu, iż znaczna liczba wychowanków MOW i MOS kończy przed wakacjami szkoły różnych typów i jest zwalniana przez sądy do domów rodzinnych.

²⁸ Według danych wydawnictwa GUS z 2006 r. „*Oświata i Wychowanie w roku szkolnym 2005/2006*” i z 2007 r. „*Oświata i Wychowanie w roku szkolnym 2006/2007*”. W roku szkolnym 2006/2007 nastąpił znaczący wzrost liczby placówek typu MOS, który był możliwy w wyniku przekształcenia przez MEN dotychczasowych Specjalnych Ośrodków Szkolno-Wychowawczych w placówki typu MOS.

²⁹ Paragraf 12, 13 i 14 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach (Dz. U. Nr 52, poz. 467, ze zm.).

³⁰ Artykuł 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty.

szkolnym 2005/2006 tematyki bezpośrednio związanej z przeciwdziałaniem zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych, a w roku szkolnym 2006/2007 zadań z tego nadzoru na piśmie w ogóle nie sformułowało.

W kontrolowanym okresie MEN podejmowało szereg działań mających na celu minimalizowanie zarówno rozmiarów, jak i skutków zachowań patologicznych wśród dzieci i młodzieży. W tym celu wykorzystywało m.in. badania z tego zakresu prowadzone zarówno w wymiarze zagranicznym, jak i krajowym, a ponadto sporządziło raport o skali zjawiska oraz podejmowanych działaniach profilaktyczno-wychowawczych³¹.

Zorganizowano szereg konferencji oraz seminariów poświęconych m.in. wybranym aspektom działań profilaktycznych, wspomaganie szkół i placówek oświatowych w działaniach wychowawczych i profilaktycznych przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne w wychowaniu i profilaktyce. Ministerstwo przeprowadziło z tego zakresu szkolenie dla nadzoru pedagogicznego, a we współpracy z Fundacją Rozwoju Profilaktyki i Terapii Problemów Alkoholowych (ETOH) zorganizowano konferencję szkoleniową, dotyczącą wybranych aspektów działań profilaktycznych.

W drugiej połowie roku szkolnego 2006/2007 siedmiokrotnie przedmiotem obrad Kolegium Ministerstwa była tematyka związana z rządowym programem poprawy stanu bezpieczeństwa w szkołach i placówkach „Zero tolerancji dla przemocy w szkole”, w tym m.in. kwestia monitoringu wizyjnego wejść do szkół i placówek, oprogramowania zabezpieczającego komputery w szkole przed dostępem nieletnich użytkowników do treści, które mogą stanowić zagrożenie dla prawidłowego rozwoju psychicznego uczniów, a także kwestia zmian w ustawie o systemie oświaty, niezbędnych dla skutecznej realizacji przywołanego wyżej programu³².

3.3. Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. Przeciwdziałanie powstawaniu zjawisk patologicznych wśród dzieci i młodzieży przez szkoły

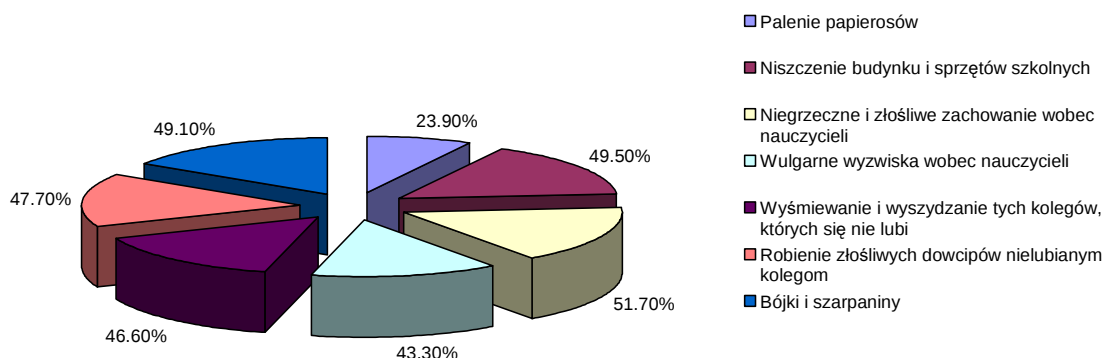
1. W okresie objętym kontrolą we wszystkich skontrolowanych szkołach (jak również poza ich terenem) stwierdzono od kilku do kilkudziesięciu przypadków nagannych, a nawet przestępczych, zachowań uczniów, polegających m.in. na stosowaniu agresji słownej i przemocy wobec rówieśników, piciu alkoholu, zażywaniu narkotyków.

Stwierdzono, że zjawiska te dotyczyły przede wszystkim szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, przy czym zachowania agresywne, zwłaszcza wobec rówieśników, stanowiły najpoważniejszy problem wychowawczy w szkołach typu podstawowego i w gimnazjach.

³¹ Raport sporządzono na podstawie sprawozdań z kuratoriów oświaty.

³² W roku szkolnym 2007/2008 do realizacji przez kuratorów oświaty zostało przekazane priorytetowe zadanie z zakresu nadzoru pedagogicznego pn. „Nadzór kuratora oświaty nad wprowadzeniem i realizacją programu *Zero tolerancji dla przemocy w szkole*”.

Wykres nr 1 – Najczęściej obserwowane na terenie szkoły zachowania patologiczne według wskazań uczniów szkół wszystkich typów w roku szkolnym 2006/2007 (na podstawie wyników badań własnych NIK).



W gimnazjach zachowania patologiczne najczęściej przejawiały się poprzez: agresję słowną, w tym wulgarne zaczepianie dziewcząt, wyśmiewanie i wyszydzanie kolegów, złośliwe dowcipy, agresję fizyczną, w tym bójki i szarpaniny, grupowe znęcanie się nad kolegą/koleżanką, używanie substancji psychoaktywnych (narkotyków, leków) oraz kradzieże pieniędzy i wartościowych przedmiotów. Na przykład:

- w Gimnazjum w Annopolu tylko w roku szkolnym 2005/2006 odnotowano różne zachowania patologiczne u 97 uczniów, tj. 23,6% ogółu wszystkich uczniów uczęszczających do tej szkoły, w tym m.in.: 34 z nich dokonało aktów agresji wobec innych uczniów, w 16 przypadkach stwierdzono stan wskazujący na spożycie alkoholu, u 37 uczniów stwierdzono inne zachowania patologiczne, u 10 palenie papierosów na terenie szkoły, a u 27 niespełnianie obowiązku szkolnego. W roku szkolnym 2006/2007 odnotowano zachowania patologiczne u 91 uczniów, w tym m.in. u 31 uczniów przejawiało się to w formie agresji słownej lub fizycznej skierowanej wobec innych uczniów tej szkoły, w tym u czterech uczniów wspomniana agresja fizyczna ujawniona została w najbardziej brutalnych formach, 30 uczniów nie realizowało obowiązku szkolnego. W badanych latach szkolnych odnotowano po jednym przypadku zażywania narkotyków.
- w Gimnazjum wchodzącym w skład Zespołu Szkół Nr 8 w Suwałkach, w badanym okresie odnotowano u pięciu uczniów przypadki świadczące o zażywaniu środków narkotycznych (odurzających), a w roku szkolnym 2006/2007 - trzy przypadki spożywania przez uczniów alkoholu na terenie szkoły.

W szkołach ponadgimnazjalnych zachowania patologiczne demonstrowane były przez uczniów głównie poprzez: palenie papierosów, agresję słowną i fizyczną skierowaną na ludzi (np. niegrzeczne i złośliwe traktowanie nauczycieli i wulgarne wyzwiska wobec rówieśników, bójki, wymuszenia). Na przykład:

- w Zespole Szkół Techniczno-Usługowych w Siemianowicach Śląskich zarejestrowano w roku szkolnym 2005/2006 – pięciu, a w roku szkolnym 2006/2007 - 13 uczniów przejawiających zachowania patologiczne, co stanowiło odpowiednio 1,3% i 3,4% ogółu uczniów tej szkoły. W przywołanym okresie odnotowano odpowiednio: 150 i 135 przypadków palenia papierosów, dwa i trzy przypadki agresji fizycznej skierowanej wobec innych uczniów oraz pojedynczy przypadek wandalizmu. Ponadto w roku szkolnym 2005/2006 zarejestrowano dwa przypadki używania środków odurzających, a w roku szkolnym 2006/2007 – pięć przypadków fałszowania przez uczniów dokumentacji szkolnej polegających na dopisywaniu ocen w dziennikach lekcyjnych.

W szkołach podstawowych najczęściej przypadków zachowań patologicznych dotyczyło agresji fizycznej kierowanej na ludzi (w tym pracowników pedagogicznych i administracyjnych szkoły), zwierzęta i przedmioty (bójki, znęcanie się nad kolegami, znęcanie się nad zwierzętami i niszczenie mienia szkoły) oraz kradzieży. Na przykład:

- w Szkole Podstawowej w Czarnkowie w roku szkolnym 2005/2006 odnotowano różne zachowania patologiczne u 96 uczniów i u 81 uczniów w roku szkolnym 2006/2007 (odpowiednio 11,6% i 10,4% ogółu uczniów uczęszczających do tej szkoły). W odpowiednio 58 i 56 przypadkach zachowania te dotyczyły agresji wobec innych uczniów (groźby, bójki, pobicia), w trzech i dwóch przypadkach agresji skierowanej pod adresem nauczycieli lub innych pracowników szkoły, w 12 i sześciu przypadkach niszczenia mienia i rzeczy (wandalizm), zaś w pięciu i czterech przypadkach kradzieży (przywłaszczenia mienia szkoły, personelu lub innych uczniów).

O skali badanego zjawiska świadczyć też mogą dodatkowo oceny z zachowania uczniów. W roku szkolnym 2005/2006 i 2006/2007 jako naganne lub nieodpowiednie ocenione zostało w skontrolowanych szkołach zachowanie odpowiednio: 9,1% i 9,4% ogółu uczniów.³³ Duże trudności wychowawcze występowały przede wszystkim w szkołach ponadgimnazjalnych, w których w skontrolowanym okresie najniższe oceny z zachowania miało ponad 15% ogółu uczniów uczęszczających do tego typu szkół. Dla porównania w szkołach gimnazjalnych wskaźniki te wyniosły 10,0% i 11,5%, a w szkołach podstawowych 2,5% i 3,4%. W ocenie NIK, wyraźnie wyższe wskaźniki uzyskane w szkołach ponadgimnazjalnych wynikają przede wszystkim z dużej nieusprawiedliwionej absencji uczniów na zajęciach szkolnych (wagary).

W ocenie NIK, jednym z czynników wpływających na zachowania patologiczne były przypadki niewłaściwego realizowania obowiązku szkolnego przez uczniów. Sytuację taką stwierdzono w połowie skontrolowanych szkół podstawowych i gimnazjów³⁴. W kolejnych dwóch przypadkach (9,1%) stwierdzono nierzetelnie prowadzoną w tym zakresie dokumentację³⁵.

W sprawie uczniów nierealizujących obowiązku szkolnego dyrektorzy szkół podejmowali działania wyjaśniające i interwencyjne, polegające m.in. na prowadzeniu rozmów i korespondencji z rodzicami (prawnymi opiekunami) dzieci oraz powiadamianiu o zaistniałym fakcie organów policji i sądów dla nieletnich.

³³ Porównywalne wyniki uzyskano podczas kontroli NIK w 2000 r. Dane z tego zakresu zamieszczone zostały w „Informacji o wynikach kontroli zapobiegania w szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży” – ENK-41001-00 nr ewid: 177/2000/P/00/034/DEN. W kontrolowanym okresie obowiązywała następująca skala ocen: wzorowe, bardzo dobre, dobre, poprawne, nieodpowiednie i naganne - rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 199, poz. 2046, ze zm.).

³⁴ W tym: m.in. Gimnazjum działającym w Zespole Szkół Nr 8 w Suwałkach, Gimnazjum w Annopolu, Gimnazjum Nr 1 w Giżycku, Szkole Podstawowej Nr 4 w Giżycku, Gimnazjum w Szydłowiecu.

³⁵ Tj. Gimnazjum Nr 3 w Knurowie i Zespole Szkół Nr 5 w Ostrołęce.

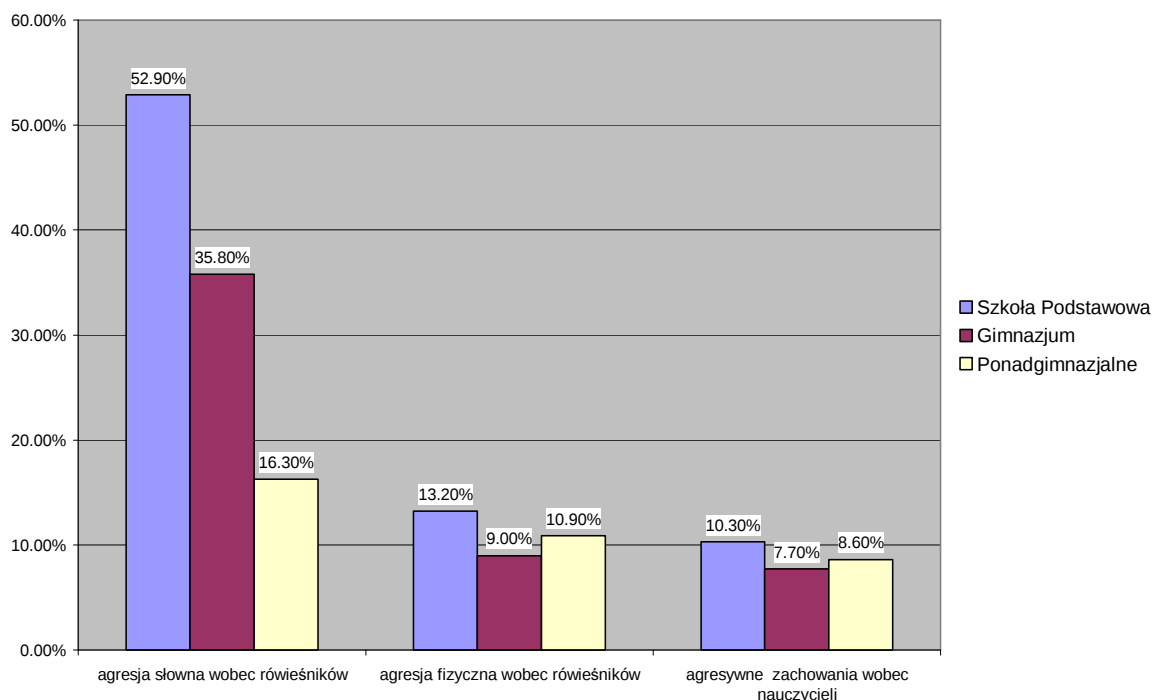
Dyrektorzy szkół nie zawsze korzystali z możliwości występowania do właściwego organu celem wyegzekwowania tej powinności od rodziców w trybie określonym w art. 20 ustawy o systemie oświaty, co na ogół usprawiedliwiano małą skutecznością takich działań, zwłaszcza wobec rodzin o niskim statusie ekonomicznym i społecznym (rodziny patologiczne), z których w większości rekrutowały się dzieci nierealizujące tego obowiązku. Przykładowo:

- w Szkole Podstawowej Nr 4 w Giżycku w badanym okresie dyrektor szkoły wystosował do Sądu Rodzinnego i Nieletnich pięć wniosków o zastosowanie środka zaradczego. Podobne działania podjęte zostały w przypadku uczniów nierealizujących tego obowiązku w Gimnazjum w Annopolu.

2. Rozpoznanie skali zagrożeń dokonanych przez szkoły z własnej inicjatywy (prowadzone badania ankietowe lub ewidencja uczniów należących do grupy tzw. podwyższonego ryzyka) posiadało 20 placówek (90,9 %), w tym w dwóch przypadkach rozpoznanie to było niepełne, albowiem nie uwzględniało problematyki narkomanii, a w kolejnych dwóch przypadkach (Zespół Szkół Nr 5 w Ostrołęce i Gimnazjum w Siedliskach) rozpoznania skali zagrożeń nie przeprowadzano. W świetle wyników przywołanych badań ankietowych wynika m.in., że faktyczna skala tych zagrożeń była większa niż przedstawiona powyżej i nie została rozpoznana przez nauczycieli i pedagogów szkolnych. Na przykład:

- w Gimnazjum w Zespole Szkół Nr 8 w Suwałkach spośród 177 uczniów klas pierwszych, objętych badaniami w roku szkolnym 2005/2006, aż 65 (36,7%) było namawianych do palenia papierosów, z czego 46 (70,8%) przyznało się do skorzystania z propozycji, a 15 (23,0%) podało, że pali papierosy codziennie. Do kontaktu z narkotykami przyznało się 20 (11,3%) uczniów, a trzech z nich (15,0%) korzystało z tych używek. Około 30% badanych uczniów przyznało się do picia alkoholu, a 36% ankietowanych podało, że nie są świadomi szkodliwości nałogów.
- w Szkole Podstawowej Nr 1 w Szydłowcu spośród 175 uczniów klas czwartych, piątych i szóstych, objętych badaniami ankietowymi w roku szkolnym 2005/2006: 60% respondentów spotkało się z przejawami agresji w postaci pogróżek i wulgarnych słów, około 40% stwierdziło, że czuje się niebezpiecznie z powodów ataków agresji przed budynkiem szkoły, 38% uczniów doznało przemocy fizycznej, a kolejnych 22% przemocy psychicznej. Ponad połowa (54,0%) badanych podała, że swój wolny czas spędza na korzystaniu z komputera, w tym 89,2% korzysta z gier komputerowych, wśród których 69,3% stanowiły gry z elementami agresji. Tego rodzaju gry preferowało aż 89,6 % chłopców. W szkole nie przeprowadzono rozpoznania w zakresie skali i dynamiki uzależnień od środków odurzających.

Wykres nr 2 – Najczęściej występujące problemy i zachowania patologiczne uczniów w szkole w roku szkolnym 2006/2007 według opinii nauczycieli (badania własne NIK).



Z badań NIK wynika m.in., że reakcje nauczycieli na nieprawidłowe zachowania uczniów są odmiennie oceniane przez samych nauczycieli i przez młodzież. 90% nauczycieli podało m.in., że reagują natychmiast i starają się rozwiązać problem, podczas gdy podobnego zdania jest tylko około 50% uczniów. Około 23% nauczycieli i dwukrotnie więcej uczniów wskazuje, że nie wszyscy nauczyciele reagują na łamanie zasad regulaminu szkolnego. Ponadto uczniowie relacjonują ukrywanie przez nauczycieli niewygodnych dla szkoły wydarzeń i problemów, a także „taktyczne” niezauważanie nieprawidłowych zachowań, żeby nie mieć potem tzw. problemów.

3. W większości skontrolowanych szkół zatrudniano pedagogów (psychologów), co w znacznej mierze ułatwiało organizowanie profesjonalnej pomocy psychologiczno-pedagogicznej przede wszystkim dla uczniów, ale również dla nauczycieli i rodziców. W szczególności polegało to m.in. na: rozpoznawaniu indywidualnych potrzeb uczniów oraz analizowaniu przyczyn niepowodzeń szkolnych, organizowaniu i prowadzeniu różnych form pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla uczniów, rodziców i nauczycieli, prowadzeniu badań i działań diagnostycznych dotyczących uczniów, w tym diagnozowaniu możliwości oraz wspieraniu mocnych stron ucznia. Zaledwie w jednym przypadku (*Szkoła Podstawowa w Annopolu*) stwierdzono brak zatrudnienia w szkole pedagoga. W ocenie NIK, za bardzo istotny czynnik sprzyjający prawidłowej organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej należy uznać bieżącą współpracę wszystkich kontrolowanych szkół z publicznymi poradniami psychologiczno-pedagogicznymi. Szczegółowiej zagadnienia te omówiono w pkt. 3.2.4. niniejszej informacji.

Z szeroko rozumianą profilaktyką zapobiegania zachowaniom niepożądanym (patologicznym, problemowym) należy łączyć organizację zajęć pozalekcyjnych, które zorganizowano we wszystkich kontrolowanych szkołach. W pięciu szkołach (22,7%) zajęcia te prowadzili nieodpłatnie nauczyciele zatrudnieni w tych jednostkach³⁶. Dodać należy, że zarówno liczba zorganizowanych zajęć pozalekcyjnych, jak i ich uczestników była zróżnicowana i wynikała przede wszystkim z możliwości finansowych organu prowadzącego. Na przykład:

- w Zasadniczej Szkole Zawodowej wchodzącej w skład Zespołu Szkół Agrotechnicznych w Słupsku w roku szkolnym 2005/2006 w zajęciach pozalekcyjnych, zorganizowanych w pięciu formach, uczestniczyło 18,9% ogółu uczniów,

Czynnikiem sprzyjającym zapobieganiu zjawiskom patologicznym (zachowaniom problemowym) było działanie podjęte przez wszystkie skontrolowane szkoły, ukierunkowane na świadczenie pomocy materialnej uczniom, znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i jednocześnie wykazującej przejawy przywołanych wyżej zachowań. Na przykład:

- w Gimnazjum w Annopolu w latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007 udzielono pomocy materialnej w różnych formach odpowiednio 346 i 512 uczniom, co stanowiło odpowiednio 84,1% i 126,7%³⁷ ogółu uczęszczających do tej szkoły, w tym 15 (4,3%) i 14 (2,7%) stanowili uczniowie z obniżonym zachowaniem do oceny nagannej. Wśród form udzielonej pomocy znalazły się: zwolnienie z obowiązkowego ubezpieczenia, pomoc rzeczowa w postaci paczek świątecznych, udział w letnim i zimowym wypoczynku oraz dożywianie (ciepły posiłek lub bułki).

4. Wobec uczniów przejawiających zachowania patologiczne oraz uczniów wykazujących przejawy nieprzystosowania społecznego we wszystkich skontrolowanych szkołach podejmowano działania (w tym sankcje) określone w statutach tych szkół, mające na celu ograniczenie lub całkowite wyeliminowanie takich zachowań. W podstawowym zakresie polegały one na: rozmowach dyscyplinujących z wychowawcą klasy lub nauczycielem danego przedmiotu, pedagogiem (psychologiem szkolnym), dyrektorem szkoły, indywidualizowaniu procesu wychowawczego, obniżaniu oceny z zachowania.

W skrajnych sytuacjach stosowano przeniesienie do innej klasy w tej samej szkole bądź do innej szkoły. Rezultaty tych działań były zróżnicowane, a ich pozytywny efekt uzależniony był przede wszystkim od konsekwentnego współdziałania nauczycieli, wychowawców klas i dyrekcji szkół z rodzicami. Przykładowo:

- w Szkole Podstawowej Nr 4 w Giżycku w latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007 w sytuacjach kryzysowych: w przypadku jednego ucznia, który dokonał przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu (kradzież) powiadomiono organa policji, w przypadku 11 uczniów, którzy dokonali czynów karalnych (odpowiednio trzech uczniów w roku szkolnym 2005/2006 i ośmiu w roku szkolnym 2006/2007), skierowano sprawy do Sądu Rodzinnego i Nieletnich, a sprawy kolejnych

³⁶ W Zespole Szkół Ogólnokształcących i Zawodowych w Mońkach, w Zespole Szkół Zawodowych Nr 1 w Puławach, w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Krotoszynie, Gimnazjum Nr 2 w Szydłowcu i Szkole Podstawowej Nr 1 w Szydłowcu.

³⁷ Część uczniów objęto pomocą w kilku różnych formach.

czterech uczniów przekazano do rozpoznania policji. Kolejne trzy sprawy przekazane do wspomnianego sądu dotyczyły dwóch przypadków rodzin nadużywających alkoholu i jednej rodziny niewydolnej wychowawczo, dwóch uczniów zgłoszono organom policji jako wysoce niebezpiecznych z powodu przejawianej agresji i przemocy fizycznej w stosunku do innych uczniów tej szkoły. Przeprowadzono z udziałem przedstawicieli policji tzw. rozmowy profilaktyczne (ostrzegawcze) z ośmioma uczniami. Powyższe działania obejmowały 100% zarejestrowanych w szkole przypadków zachowań patologicznych (problemowych).

- w Zespole Szkół Nr 8 w Suwałkach w roku szkolnym 2005/2006 trzech uczniów podejrzewano o korzystanie ze środków odurzających, a w roku szkolnym 2006/2007 u dwóch uczniów stwierdzono objawy korzystania z tych środków oraz alkoholu. W pierwszym przypadku uczniów umieszczono w ośrodkach wychowawczych, w drugim - w ośrodkach leczenia uzależnień.

5. W celu zminimalizowania zjawisk patologicznych (zachowań problemowych) szkoły podejmowały współpracę z policją (pięć szkół) i sądami (osiem szkół) oraz strażą miejską (cztery szkoły). Dotyczyło to na ogół sytuacji, kiedy niewłaściwe (często patologiczne) zachowania ucznia miały – w ocenie szkoły - charakter utrwalony, powtarzający się, o znacznym stopniu społecznego zagrożenia i były uwarunkowane demoralizacją samego ucznia bądź jego najbliższego środowiska. Dodać należy, że współdziałanie na linii szkoła - sąd dla nieletnich praktycznie ograniczało się do współpracy z kuratorami sądowymi.

W pięciu szkołach (22,7%) spośród wszystkich skontrolowanych, w których wystąpiły zdarzenia patologiczne, policja kilkakrotnie podejmowała bezpośrednie interwencje w odniesieniu do uczniów w związku z ich agresywnym zachowaniem, nierealizowaniem obowiązku szkolnego, używaniem środków odurzających, przebywaniem na terenie szkoły w stanie wskazującym na spożycie alkoholu.

W dwóch szkołach (w Gimnazjum Nr 1 w Giżycku - trzykrotnie i Zespole Szkół Ekonomicznych w Pasłęku) policja prowadziła czynności rozpoznawczo-operacyjne w związku podejrzeniem o handel narkotykami na terenie szkolnym (według informacji szkoły, podejrzenia nie potwierdziły się). W przypadku wspomnianego Zespołu Szkół – na wniosek policji, w związku z prowadzonym postępowaniem wyjaśniającym, udzielono łącznie 39 informacji o uczniach tej szkoły.

W stosunku do uczniów uchylających się od obowiązku nauki szkoły podejmowały działania interwencyjne we współpracy m.in. z policją, np. w Zespole Szkół Agrotechnicznych w Słupsku, gdzie na 14 uczniów, w stosunku do których podjęte zostały takie działania, 11 poprawiło frekwencję na zajęciach lekcyjnych. We współpracy ze strażą miejską i Komendą Miejską Policji w Suwałkach w Zespole Szkół Nr 8 w Suwałkach uzyskano informację o 35 uczniach tej szkoły, którzy zamiast na zajęciach lekcyjnych systematycznie przebywali w kafejkach internetowych.

Straż miejska informowała szkoły m.in. o uczniach palących papierosy w miejscach publicznych, np. w Liceum Ogólnokształcącym w Łomiankach trzech uczniów, a w przypadku czterech uczniów z Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Krotoszynie - dodatkowo doprowadziła ich na zajęcia lekcyjne.

W skrajnych przypadkach patologicznych zachowań uczniów szkoły współpracowały z organami prokuratury. I tak np. w Zespole Szkół Nr 5 w Ostrołęce w przypadku dwóch uczniów dyrekcja szkoły zgłosiła zawiadomienie o popełnieniu kilku czynów karalnych. Do czasu zakończenia kontroli sprawa nie została zakończona.

6. W celu zapewnienia uczniom poczucia bezpieczeństwa, a także ochrony przed różnymi zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, w sześciu szkołach wprowadzono dodatkowe rozwiązania organizacyjne, np. w postaci obowiązku noszenia przez wszystkich uczniów (w pojedynczych przypadkach również przez pracowników zatrudnionych w tych szkołach) identyfikatorów, np. w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Krotoszynie, albo okazjonalnego zatrudnienia firm ochroniarskich w związku z organizowanymi w szkołach imprezami typu studniówka, dyskoteki i inne imprezy szkolne (Zespół Szkół Nr 5 w Ostrołęce oraz Zespół Kształcenia Podstawowego i Gimnazjalnego w Kolbudach). Powyższe odbywało się w ścisłej współpracy z rodzicami uczniów (rady rodziców), którzy dobrowolnie i z własnej inicjatywy pokrywali wydatki (koszty) związane z tymi przedsięwzięciami. W 12 skontrolowanych szkołach (54,5%) zamontowano kamery monitorujące zarówno wewnętrzną część budynku, jak i bezpośrednio przyległy do niego teren.

7. Mając na celu potrzebę systematycznego rozwiązywania trudności i problemów wychowawczych, wszystkie skontrolowane szkoły współpracowały – w różnym zakresie i z różnym skutkiem - z rodzicami (prawnymi opiekunami) uczniów, stosując zróżnicowane formy informowania o postępach ich dzieci m.in. w zachowaniu i wynikach w nauce oraz o istniejących bądź potencjalnych zagrożeniach, mających miejsce w środowisku szkolnym oraz jego bezpośrednim otoczeniu. Zadania te szkoły realizowały poprzez organizowanie comiesięcznych wywiadówek szkolnych, pedagogizację rodziców, zebrania semestralne, dni otwarte szkoły, ankietowanie rodziców (opiekunów), indywidualne spotkania z nauczycielami i wychowawcami klas. Przykładowo:

- w Zespole Szkół Agrotechnicznych w Słupsku zorganizowano w latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007 (poza comiesięcznymi wywiadówkami i zebraniem semestralnym) dwukrotnie zajęcia psychoedukacyjne dla 49 rodziców poświęcone problematyce uzależnień. Omawiano zagadnienia dotyczące szkodliwości palenia tytoniu, spożywania alkoholu oraz stosowania różnych środków odurzających. W przypadku 20 uczniów sprawiających największe trudności wychowawcze pedagog szkolny udzielił indywidualnych porad ich rodzicom.
- w Zespole Szkół Nr 8 w Suwałkach w ramach pedagogizacji rodziców uczniów sprawiających największe problemy wychowawcze w kontrolowanym okresie przeprowadzono 269 rozmów wychowawczych z rodzicami uczniów szkoły podstawowej i 248 takich rozmów z rodzicami uczniów gimnazjum mających na celu m.in. ujednolicenie działań wychowawczych prowadzonych przez szkołę i rodziców wobec tej grupy uczniów.
- w Szkole Podstawowej Nr 4 w Giżycku współpraca szkoły z rodzicami polegała w roku szkolnym 2005/2006 i 2006/2007 na: cyklicznych spotkaniach z rodzicami, spotkaniach psychologa z PPP-P z rodzicami uczniów klas IV i V na temat agresji wśród dzieci oraz organizacji 16 innych tematycznych pogadanek dla rodziców związanych z problematyką wychowawczą. Pracownicy szkoły przeprowadzili ogółem 79 wizyt w domach uczniów (tzw. wywiad środowiskowy), 20 otwartych zajęć (lekcji i zajęć pozalekcyjnych). Szkoła organizowała cotygodniowe dyżury

nauczycieli z poszczególnych klas w celu umożliwienia rodzicom bieżącego śledzenia postępów ich dzieci w nauce i zachowaniu.

8. Wszystkie skontrolowane szkoły utrzymywały kontakty z właściwymi jednostkami organizacyjnymi policji, jak również straży miejskiej (o ile znajdowała się ona na terenie miejscowości, w której działała szkoła). Współpraca z jednostkami policji w szczególności polegała na: prowadzeniu pogadań i prelekcji dla uczniów, nauczycieli i rodziców oraz realizacji różnych programów prewencyjnych i profilaktycznych odpowiednio w 16 (tj. 72,7%) i 12 (tj. 54,5%) szkołach. W przypadku straży miejskiej współpracę odnotowano w 1/3 skontrolowanych szkół. Na przykład:

- w Zespole Szkół Ogólnokształcących w Mońkach w latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007 Komenda Powiatowa Policji zrealizowała ogółem trzy programy profilaktyczne: „Twoje życie – Twój wybór”, „Bezpieczna komórka” i „Edukacja prawna”. Tematyka programów dotyczyła szeroko rozumianych zagadnień związanych z bezpiecznym użytkowaniem telefonów komórkowych, umiejętności dokonywania różnych wyborów życiowych, w tym zagadnień związanych z używaniem środków odurzających, zagadnień i wiedzy prawnej niezbędnej w codziennym życiu każdego człowieka.
- w Zespole Szkół Nr 5 w Ostrołęce, w ramach tzw. patrolu szkolnego straży miejskiej, codziennie po zakończonych zajęciach monitorowano zarówno zabudowania, urządzenia szkolne, jak i teren bezpośrednio przyległy do szkoły. Działania te podjęte zostały po doniesieniu dyrekcji szkoły, że po zakończonych zajęciach szkolnych na terenie tym zbiera się młodzież, która pali papierosy, spożywa alkohol, używa środków odurzających oraz wulgarnego słownictwa. Podjęte przez straż miejską działania doprowadziły do całkowitego wyeliminowania takich przypadków na terenie i w bezpośredniej okolicy szkoły.

Co trzecia skontrolowana szkoła współpracowała z sądami w zakresie zapobiegania patologiom. W podstawowym zakresie współpraca ta dotyczyła: kierowania wniosków o zastosowanie odpowiedniego środka wychowawczego, wydawania opinii o uczniach szkoły i współpracy z kuratorami sądowymi. Na przykład:

- w Zespole Szkół nr 8 w Suwałkach w wyniku współpracy z Sądem Rodzinnym, tylko w roku szkolnym 2006/2007 nadzorem kuratorskim objęto 23 uczniów, a wychowawcy i nauczyciele przeprowadzili łącznie 35 rozmów z kuratorami sądowym.
- w Zespole Szkół Nr 5 w Ostrołęce, Wydział Rodzinny i Nieletnich Sądu Rejonowego wydał 14 postanowień wobec uczniów, w tym pięć postępowań wszczęto na wniosek szkoły (dyrektora, pedagoga szkolnego). Orzeczone przez sąd środki wychowawcze i poprawcze dotyczyły nadzoru kuratora wobec dziewięciu uczniów i dwojga rodziców, a w trzech przypadkach postanowiono o potrzebie zbadania sytuacji środowiskowej nieletniego przez kuratora sądowego.

9. Problematykę zapobiegania zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży uwzględniono w programach wychowawczych oraz szkolnych programach profilaktyki we wszystkich skontrolowanych szkołach. Każda z tych szkół realizowała przywołane programy w sposób zróżnicowany, zarówno co do formy, metody, jak i zakresu. Na przykład:

- w Zespole Kształcenia Podstawowego i Gimnazjalnego w Kolbudach w roku szkolnym 2005/2006 realizowano program wychowawczy zawierający zadania dotyczące m.in.: wychowania do życia w grupie społecznej, wychowania prozdrowotnego oraz etyczno-moralnego. Ponadto przyjęto i zrealizowano dwa programy wychowawczo-terapeutyczne „Żywe srebro” i „Otwarta dłoń”. Programy te były realizowane przez wszystkich nauczycieli, a analizę zrealizowanych treści przeprowadzono przy współudziale zespołu wychowawczego. Efektem powyższego była realizacja w 2005 roku zadań Szkolnego Klubu Wolontariuszy „Nadzieja”,

polegających m.in. na pomocy najslabszym uczniom w nauce oraz udziale uczniów szkoły w ogólnopolskiej akcji „Zachowaj trzeźwy umysł”. W 2007 r. do programu wprowadzono tzw. programy naprawcze dotyczące: 1) przejawów agresji, przemocy fizycznej i psychicznej, 2) zjawisk patologicznych (palenie tytoniu, picie alkoholu), 3) wykroczeń przeciwko zdrowiu (bójki, pobicia), 4) wykroczeń przeciwko mieniu (kradzieże, niszczenie mienia).

- w Zespole Szkół Nr 1 w Puławach w szkolnym programie wychowawczym, opracowanym na lata 2005-2007, przyjęto zadania wychowawcze, których celem było zapobieganie uzależnieniom poprzez m.in. przekonanie uczniów o szkodliwości używek (alkohol, nikotyna, narkotyki), pedagogizację rodziców w zakresie profilaktyki uzależnień, propagowanie pozytywnych wzorców spędzania wolnego czasu oraz działań mających na celu rozwój asertywności uczniów.

W 15 skontrolowanych szkołach, tj. 68,2%, poza wyżej przywołanymi programami, realizowano niezależne programy profilaktyczne i wychowawcze, w tym: „Drugi elementarz, czyli program 7 kroków”, „NOE”, „Spójrz inaczej”, „Spójrz inaczej na agresję”, „Nie pal przy mnie proszę”. Przykładowo:

- w Szkole Podstawowej, wchodzącej w skład Zespołu Szkół Nr 8 w Suwałkach, w kolejnych latach realizowano program profilaktyczno-wychowawczy „Siedem kroków czyli III Elementarz” (w klasach VI) i „Nie pal przy mnie proszę” (w klasach I –III). Ponadto w roku szkolnym 2005/2006 realizowano programy: „Bezpieczna droga do szkoły” (dla uczniów wszystkich klas), „Patologiom STOP” (w klasach V i VI – dotyczący zachowań agresywnych i przemocy). W roku szkolnym 2006/2007 realizowano programy: „Wolność oddechu – zapobiegaj astmie” (adresowany do uczniów klas I–III, na którym omawiano m.in. problematykę palenia papierosów) oraz program „STOP przemocy” adresowany do uczniów klas I-III. W Gimnazjum, wchodzącym również w skład tego zespołu, realizowano m.in. programy: „NOE” (program o tematyce antyalkoholowej, realizowany w klasach I i II), „Nie wobec przemocy i agresji” (w I i II klasach), „Spójrz inaczej na agresję” (w II klasach w roku szkolnym 2006/2007) i EQUAL (dotyczący tolerancji dla osób z zaburzeniami psychicznymi), adresowany do uczniów wszystkich klas.
- w Gimnazjum Nr 2 w Szydłowcu, w ramach realizacji Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Narkomanii, w latach 2005-2006 zrealizowano trzy programy profilaktyczne: „Spójrz inaczej na agresję”, „Spójrz inaczej” oraz „Program pracy z uczniem drugorocznym”. W 2006 r. zrealizowano dodatkowo program „Zdrowiej i świadomiej żyć”, który skierowany był do rodziców, uczniów z klas I–III zagrożonych demoralizacją.

W ¼ skontrolowanych szkół nauczyciele opracowali, a następnie wdrożyli, poza szkolnymi programami wychowawczym i profilaktycznym, dodatkowo własne (autorskie) programy profilaktyczne lub profilaktyczno-wychowawcze. Na przykład:

- w Zespole Szkół Techniczno-Usługowych w Siemianowicach Śląskich w roku 2006 ze środków Urzędu Miasta realizowana była VI edycja programu pn. „Klub psychologiczno-problemowo-dyskusyjny”, którego celem było zapobieganie i profilaktyka uzależnienia od alkoholu i narkotyków. W ramach programu przewidziano m.in. warsztaty profilaktyczno-terapeutyczne, zajęcia rekreacyjno-sportowe oraz współpracę z Teatrem Profilaktycznym z Krakowa.
- w Gimnazjum w Annopolu w latach 2005-2007 realizowano m.in. programy, których autorami byli nauczyciele tej szkoły, np: Program Profilaktyki Antyalkoholowej „Żyj i wzrastaj”, skierowany do uczniów i społeczności lokalnej, program antynarkotykowy „Fałszywy przyjaciel”, adresowany zarówno do uczniów, jak i społeczności lokalnej, program przeciwdziałania agresji i przemocy pn. „Między nami” i w gimnazjum program profilaktyczny pn. „Mądrzej żyć”.

3.3.2. Przeciwdziałanie powstawaniu zjawisk patologicznych wśród dzieci i młodzieży przebywającej w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii

1. W ośmiu skontrolowanych placówkach (pięciu MOW i trzech MOS), z uwagi na przebywających w nich wychowanków (w latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007 ogółem odpowiednio 357 i 420), realizowane były specyficzne zadania wychowawcze, wynikające zarówno z przepisów ogólnych, jak i z uregulowań przyjętych w statutach tych placówek. Na przykład:

- w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym, działającym w ramach Zespołu Placówek Edukacyjno-Opiekuńczo-Wychowawczych w Wielkich Drogach, działaniami dydaktycznymi, korekcyjnymi, wychowawczymi, jak i opiekuńczymi objęto w latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007 odpowiednio 64 i 69 wychowanków, co stanowiło 100% ogółu wychowanków przebywających w kolejnych latach szkolnych w tym ośrodku. W ramach tych działań zorganizowano grupową i indywidualną pomoc terapeutyczną (w tym terapię uzależnień) oraz konsultacje medyczne. W roku szkolnym 2005/2006 zapewniono udział m.in. w zajęciach specjalistycznych typu korekcyjno-kompensacyjnego (tzw. trening zastępowania agresji) 71 wychowankom oraz zrealizowano program profilaktyczny „Małolat”. W następnym roku szkolnym 12 wychowanków objęto zajęciami dydaktyczno-wyrównawczymi. Ponadto w latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007 zajęciami z socjoterapii objęto ogółem 57 wychowanków ośrodka.
- w Młodzieżowym Ośrodku Socjoterapii w Ustce w okresie objętym kontrolą przebywało łącznie 62 wychowanków. W wyniku przeprowadzonych testów na poziom agresji, u dziewięciu wychowanek stwierdzono bardzo wysoki współczynnik agresji i nieprawidłowości w umiejętnościach społecznych. Z uwagi na powyższe, w roku szkolnym 2006/2007 wychowanki te objęto programem profilaktycznym „Trening Zastępowania Agresji - ART”. Po zakończeniu programu poziom agresji u wychowanek obniżył się, odnotowano wzrost umiejętności społecznych³⁸.

2. We wszystkich skontrolowanych ośrodkach stwierdzono wśród uczniów (wychowanków) przypadki zachowań patologicznych. Ogółem w kontrolowanym okresie odnotowano 1064 takie przypadki, najwięcej w MOW w Wielkich Drogach - łącznie 340, najmniej w MOW w Koźminie Wielkopolskim – 66. Przykładowo:

- w MOW w Wielkich Drogach na ogólną liczbę 133 wychowanków, przebywających w latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007, największą skalę zachowań patologicznych (98 przypadków, tj. 28,8% ogółu popełnionych czynów nagannych) stanowiły agresywne zachowania wychowanków ośrodka wobec dorosłych (nauczycieli, wychowawców, pracowników administracji i obsługi, a 75 tj. 22% przypadków, takich jak: groźby, bójki, pobicia bez

³⁸ Młodzieżowe Ośrodki Wychowawcze to placówki dla dzieci i młodzieży niedostosowanych społecznie, wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, wychowania i resocjalizacji, zaś Młodzieżowe Ośrodki Socjoterapii to placówki dla dzieci i młodzieży, które z powodu zaburzeń rozwojowych, trudności w uczeniu się i zaburzeń w funkcjonowaniu społecznym mogą być zagrożone niedostosowaniem społecznym lub uzależnieniem i wymagają stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania oraz specjalistycznej pomocy psychoedukacyjnej - rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie rodzaju i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach (Dz. U. Nr 52, poz. 467, ze zm.).

poważnych konsekwencji zdrowotnych, dotyczyło m.in. przejawów agresji skierowanych pod adresem kolegów. Ponadto odnotowano przejawy wandalizmu (32 przypadki), alkoholizowania się (31 przypadków) oraz używania środków odurzających (cztery przypadki). Podejmowane działania profilaktyczno-wychowawcze wobec wychowanków, przejawiających przywołane wyżej zachowania, polegały przede wszystkim na rozmowach indywidualnych z pedagogiem, psychologiem, prowadzeniu terapii indywidualnej i grupowej oraz realizacji przyjętych w ośrodku programów profilaktyki. Działania zapobiegające podjęto łącznie w 308 (90,5%) przypadkach zachowań patologicznych, a tym samym nie objęto nimi wszystkich potrzebujących.

3. We wszystkich skontrolowanych placówkach realizowane były – w różnym zakresie – programy profilaktyczno-wychowawcze, terapeutyczne i resocjalizacyjne, do czego zobowiązywały zapisy § 16 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 marca 2005 r.³⁹ Na przykład:

- w Młodzieżowym Ośrodku Socjoterapii w Siemianowicach Śląskich w latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007 w grupach terapeutycznych realizowano m.in. programy w zakresie socjoterapii: „W poszukiwaniu radości”, „Terapia dla młodych”, „Biała pułapka”, „Praca z uczniem słabym”, „Starszy Brat Starsza Siostra”. Wychowawcy ośrodka prowadzili również zajęcia terapeutyczne w zakresie problemów alkoholowych, narkotykowych, komunikacji interpersonalnej i funkcjonowania w grupie, asertywności, zachowania w stresie, radzenia sobie ze złością i gniewem.
- w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym w Kamionku Wielkim program wychowawczy i profilaktyczny realizowano w sposób zróżnicowany. W szczególności polegało to na: indywidualnych i grupowych rozmowach z pedagogiem lub psychologiem (wsparcie i pomoc w rozwiązywaniu problemów własnych wychowanków), organizacji różnych form spędzania czasu (udział w zajęciach sportowych, plastycznych, projekcjach filmowych), pogadankach z zakresu rozwijania u wychowanków wiedzy prawnej oraz konsekwencji popełniania czynów karalnych. W zajęciach związanych z realizacją programów wychowawczego i profilaktycznego w kontrolowanym okresie uczestniczyli wszyscy wychowankowie ośrodka.

4. W trzech skontrolowanych placówkach (37,5%) stwierdzono nieprawidłowości, które w istotny sposób utrudniały właściwą pracę wychowawczą. Polegały one m.in. na: zaniechaniu sporządzania indywidualnych programów terapeutycznych lub resocjalizacyjnych przez tzw. zespół wychowawczy dla wszystkich przebywających w ośrodku wychowanków, braku analizy stosowanych metod pracy z wychowankiem i wyboru najskuteczniejszych form pomocy oraz okresowych ocen efektów pracy z wychowankiem, w tym prognozy oczekiwanych efektów działań. Obowiązek realizowania powyższych zadań wynikał z zapisów § 19 ust. 2 przywołanego wyżej rozporządzenia. Na przykład:

- w Młodzieżowym Ośrodku Socjoterapii w Puławach dokumentacja Zespołu Wychowawczego, w tym protokoły z zebrań oraz indywidualne programy pracy z wychowankiem, nie zawierały analizy stosowanych indywidualnych metod pracy z wychowankiem, okresowych ocen efektów tych prac oraz prognoz oczekiwanych efektów terapeutycznych.
- w Młodzieżowym Ośrodku Socjoterapii w Siemianowicach Śląskich indywidualne programy pracy z wychowankiem nie zawierały prognoz oczekiwanych efektów pracy wychowawczej. Ponadto sposób prowadzenia dokumentacji ośrodka uniemożliwiał jednoznaczne określenie aktualnej liczby wychowanków przebywających w placówce. Kontrola wykazała m.in.

³⁹ Patrz przypis nr 29.

że w latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007 nie było ujętych w ewidencji ośrodka odpowiednio 12 (30,8%) i 15 (34,9%) wychowanków.

- w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym w Goniądzu w skontrolowanych 10 indywidualnych programach wychowawczych (resocjalizacyjnych) w trzech przypadkach (33,3%) nie określono prognozy oczekiwanych efektów działań resocjalizacyjnych, a ponadto dokumentacja wychowanków nie pozwalała na określenie częstotliwości posiedzeń zespołu wychowawczego. W ocenie NIK, brak zapisów świadczących o terminach posiedzeń zespołu wychowawczego nie sprzyjał właściwej okresowej ocenie efektów pracy z wychowankiem i jego środowiskiem rodzinnym.

5. W kontrolowanych placówkach około ¼ ogółu miejsc pozostawała niewykorzystana przez okres co najmniej trzech miesięcy⁴⁰, a głównymi przyczynami tego stanu rzeczy była m.in.: zmiana postanowienia sądu, co do zastosowanego wcześniej środka wychowawczego, opieszałość lub całkowity brak zaangażowania sądu rodzinnego (odpowiedniego nadzoru) nad wykonywaniem własnych postanowień, opieszałość starostw w gromadzeniu dokumentów niezbędnych do uzyskania miejsca w MOW lub MOS, a następnie przewlekły tryb wydawania skierowania do placówki oraz skuteczne ukrywanie się nieletnich przed policją.

W ocenie NIK, sytuacja ta niekorzystnie wpływała na prawidłowy przebieg resocjalizacji nieletnich, w stosunku do których właściwy sąd rodzinny orzekł o potrzebie zastosowania środka w postaci umieszczenia w MOW, zaś niemożność (znaczną zwłoką) w wyegzekwowaniu realizacji postanowienia sądu ujemnie wpłynęła na autorytet sądów, wydających wspomniane postanowienia, powodując u nieletnich poczucie bezkarności.

Z badań przeprowadzonych przez NIK wynika m.in., że około 42%, spośród ogólnej liczby doprowadzonych wychowanków do MOW, oraz 94% doprowadzonych do MOS, przybyło bezpośrednio z domów rodzinnych i zostało doprowadzonych przez rodziców (prawnych opiekunów). Kolejne 28% przybyło m.in. z placówek opiekuńczo-wychowawczych, prowadzonych przez resort polityki społecznej, w tym z placówek socjalizacyjnych 11% (domy dziecka) i z placówek interwencyjnych 17% (pogotowia opiekuńcze).

Nieletnich do ośrodków doprowadzały w przypadku MOW głównie organa policji (58%), zaś w przypadkach MOS w 94% rodzice (prawni opiekunowie), policja (3%) i pracownicy placówki poprzedniego pobytu wychowanka (3%).

NIK pozytywnie ocenia starania podejmowane przez dyrektorów skontrolowanych wyżej placówek w zakresie działań zmierzających do doprowadzania nieletnich do ośrodków. Działania te w podstawowym zakresie sprowadzały się do powiadomienia sądu

⁴⁰ W § 4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii podano, że „W przypadku niedoprowadzenia nieletniego do ośrodka w ciągu 3 miesięcy od daty wskazania ośrodka przez Centrum dyrektor ośrodka przesyła dokumentację nieletniego właściwemu staroście oraz powiadamia o tym sąd rodzinny i Centrum”.

rodzinnego o fakcie niestawienia się nieletniego w ośrodku, co na ogół skutkowało uzyskaniem przez placówkę tzw. nakazu doprowadzenia oraz pisemne i telefoniczne ponaglenia do rodziców.

6. Kontrola wykazała, że w ¼ przypadków nie określono w statutach placówek odpowiednio: spraw, co do których rada pedagogiczna ośrodka powinna zasięgać opinii samorządu wychowanków, form współpracy z rodzicami, właściwymi instytucjami oraz środowiskiem lokalnym, a ponadto rodzajów nagród i kar stosowanych wobec wychowanków, w tym trybu odwoływania się od tych kar. I tak:

- w statucie MOW w Goniądzu nie określono form współpracy z właściwymi instytucjami, katalogu spraw, w których rada pedagogiczna powinna zasięgać opinii samorządu wychowanków oraz rodzajów nagród i kar stosowanych wobec wychowanków, w tym trybu odwoływania się od tych kar.
- w statucie MOS w Ustce nie określono form i procedur współpracy z rodzicami, właściwymi instytucjami oraz ze środowiskiem lokalnym.

3.3.3. Przeciwdziałanie powstawaniu zjawisk patologicznych wśród dzieci i młodzieży przez organy prowadzące publiczne szkoły i placówki oświatowe

1. W latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007 skontrolowane starostwa i gminy prowadziły łącznie 262 placówki oświatowe (starostwa - 110, w tym 26 placówek typu MOW, MOS i SOSW⁴¹ oraz gminy - 152), w których zatrudnionych było na etatach pedagoga, psychologa i pielęgniarki szkolnej ogółem 453 osoby⁴² (255 w starostwach i 198 w gminach). W starostwach i gminach, średnio na jedną placówkę oświatową, przypadało odpowiednio: 1,4 i 0,6 etatu pedagoga szkolnego, 0,5 i 0,08 etatu psychologa szkolnego oraz po 0,5 etatu pielęgniarki.

W ocenie NIK, tak niski poziom zatrudnienia specjalistów w placówkach oświatowych, a zwłaszcza w szkołach, nie daje należytej gwarancji prawidłowej realizacji przez szkoły różnych typów zadań związanych ze skutecznym przeciwdziałaniem zjawiskom patologii.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt wyodrębnienia w budżetach wszystkich skontrolowanych gmin i powiatów 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli z przeznaczeniem na doskonalenie i doksztalcanie zawodowe nauczycieli w zakresie m.in. umiejętności psychologiczno-pedagogicznych (kursy, warsztaty, studia podyplomowe)⁴³. Na zatrudnionych w tych jednostkach ogółem 973 nauczycieli, w przywołanych formach przeszkolono 571, tj. 58,6% osób. Przykładowo:

⁴¹ SOSW – specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy.

⁴² Bez nauczycieli oraz pracowników administracji i obsługi.

⁴³ Art. 70a ust. 1 ustawy - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112, ze zm.).

- w Urzędzie Miejskim w Giżycku w roku szkolnym 2005/2006 i 2006/2007 wydatkowano z budżetu gminy na doskonalenie nauczycieli kwotę 149,9 tys. zł, z tego na doskonalenie z zakresu umiejętności psychologiczno-pedagogicznych wydatkowano kwotę 17,3 tys. zł, tj. 11,5 % wydatków ogółem przeznaczonych na ten cel. W ramach tych środków przeszkolono łącznie 305 osób m.in. nt. agresji wśród uczniów (45 osób), przeciwdziałania agresji w szkole (46 osób), zapobiegania sytuacjom patologicznym w szkole (52 osoby), metod wywierania wpływu, atrybutów wiarygodności nadawcy (45 osób), kar i nagród w systemie szkolnym (20 osób).

Z badań NIK, przeprowadzonych na potrzeby niniejszej kontroli wśród nauczycieli kontrolowanych szkół, wynika m.in., że wśród obszarów deficytów kompetencji wychowawczych i profilaktycznych, skutecznie utrudniających radzenie sobie z problemami wychowawczymi i patologiami wśród uczniów, nauczyciele wskazali przede wszystkim na: niedostateczną wiedzę dotyczącą ryzykownych zachowań uczniów i ich konsekwencji, niedostateczne kompetencje profilaktyczne oraz niedostateczną wiedzę o potrzebach i problemach rozwojowych dzieci i młodzieży odpowiednio: 16,2%, 10,8% i 8,2% wskazań.

Choć procent tych wskazań nie jest wysoki, tym niemniej około 10% badanych respondentów wskazała, że brakuje im kompetencji zupełnie podstawowych i niezbędnych dla efektywnego pełnienia roli nauczyciela. Jednocześnie ponad połowa badanych respondentów podała m.in., że uważa swoje kompetencje za wystarczające do radzenia sobie z poważnymi problemami.

3. Z ustaleń kontroli wynika m.in., że wszystkie skontrolowane organy prowadzące szkoły świadczyły pomoc materialną na rzecz uczniów w oparciu o regulaminy przyznawania takich środków⁴⁴ oraz po dokonaniu analizy faktycznych potrzeb. Środki na ten cel były wydatkowane przez gminy i powiaty zgodnie z przeznaczeniem. Na ogólną liczbę 65.297 uczniów (w tym 1.073 uczniów wykazujących zaburzenia zachowania, przejawy niedostosowania społecznego lub niedostosowanych społecznie) zamieszkałych w latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007 na terenie ośmiu skontrolowanych gmin, pomoc materialną w formie stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego otrzymało ogółem 10.920 uczniów (16,7%), w tym 294 (2,7%) o przywołanych wyżej zachowaniach nagannych, z tego 292 otrzymało stypendium szkolne, a dwóch zasiłek szkolny.

NIK pozytywnie ocenia fakt, że wszystkie skontrolowane gminy część dochodów własnych przeznaczały na dożywianie uczniów (suchy prowiant, obiady, bułka z mlekiem), realizowane w ramach systemu pomocy społecznej, głównie za pośrednictwem sieci stołówek szkolnych. Wymiar finansowy udzielonej pomocy w poszczególnych gminach był zróżnicowany i wynosił skrajnie od 0,23% wydatków ogółem w Gminie Czarnków do 1,3% w Gminie Szydłowiec. Na przykład:

- w Gminie Suwałki w roku 2005, 2006 oraz 2007 (do 30 czerwca) dożywianiem objęto odpowiednio: 2.376, 2.768 i 1.603 uczniów. Ogółem wydatkowano na ten cel 2,666,6 tys. zł,

⁴⁴ Artykuł 90f ustawy o systemie oświaty.

tj. średnio każdego roku po 0,5% wydatków gminy ogółem. W grupie dożywianych osób znalazło się w roku szkolnym 2005/2006 i 2006/2007 odpowiednio 47 i 44 uczniów z zachowaniami patologicznymi.

4. W 1/3 skontrolowanych gmin (*Urząd Miejski w Suwałkach, Urząd Gminy w Kolbudach i Urząd Gminy w Róźnie*) nie wykonywano ustawowej powinności prowadzenia ewidencji i kontroli spełniania obowiązku szkolnego i obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat, wynikającej z art. 19 ust. 1 ustawy o systemie oświaty⁴⁵, a w kolejnych dwóch gminach (*Urząd Miasta w Knurowie i Urząd Miasta w Szydłowcu*) prowadzona ewidencja spełniania obowiązku nauki była niekompletna i nierzetelna.

W ocenie NIK, prowadzenie przez gminy ewidencji spełniania obowiązku nauki w sposób nierzetelny (lub całkowite jej zaniechanie) nie sprzyja tworzeniu prawidłowej diagnozy w zakresie podejmowanych działań związanych z przeciwdziałaniem zachowaniom patologicznym i w konsekwencji może prowadzić do wzrostu takich zachowań w przyszłości.

5. Zaledwie 2/3 skontrolowanych gmin i powiatów, w sposób udokumentowany, realizowało zadania własne dotyczące przeciwdziałania powstawaniu zjawisk patologicznych wśród dzieci i młodzieży, a ponadto zadania te określiło odpowiednio w tzw. gminnej lub powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, do czego zobowiązywały przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴⁶.

W trzech przypadkach wspomnianych strategii nie opracowano lub zadań w nich ujętych nie zrealizowano. Przykładowo:

- w Starostwie Powiatowym Warszawa – Zachód Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w ogóle nie opracowano, zaś w Siemianowicach Śląskich (gmina na prawach powiatu) nie zrealizowano wszystkich projektów przyjętych do realizacji w Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2002–2010, w tym: powołania Ośrodka Interwencji Kryzysowej dla dzieci KŁADKA, dziennego ośrodka pracy z dziećmi i młodzieżą zagrożoną niedostosowaniem społecznym „Słoneczko”, domu dla matek z dziećmi „Bezpieczna Przystań”, placu zabaw „Gumiś” oraz nie uruchomiono telefonu wczesnej interwencji pn. „Ciotka Klotka” i telefonu dla ofiar przemocy. Ponadto nie powołano do życia Młodzieżowego Biura Pracy „OXFORD” oraz nie utworzono baru mlecznego/stołówki dla dzieci ze szkół podstawowych nr 6 i 11 – „Kajzerka”.

W ocenie NIK, wykazane wyżej nieprawidłowości i zaniechania nie sprzyjały prawidłowej realizacji zadań dotyczących przeciwdziałania zjawiskom patologii wśród

⁴⁵ Art. 19 ust. 1 ustawy stanowią, że dyrektorzy publicznych szkół 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.

⁴⁶ Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 i art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, ze zm.), do zadań własnych gmin i powiatów należy odpowiednio opracowanie oraz realizacja gminnej i powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka.

dzieci i młodzieży. Brak opracowania przez skontrolowane starostwa strategii rozwiązywania problemów społecznych, a w przypadku jej opracowania, niedokumentowanie faktycznie zrealizowanych zadań, było działaniem nielegalnym.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁴⁷ nałożyła na gminy obowiązek opracowania Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii. Kontrola wykazała m. in., że w przypadku dwóch gmin (w *Róźnie i Czarnkowie*) gminnego programu przeciwdziałania narkomanii nie uchwalono.

W ocenie NIK, sytuacja ta skutkowała nieprawidłową realizacją zadań w zakresie pomocy społecznej, w tym zadań związanych z przeciwdziałaniem występujących na terenie przywołanych jednostek zachowań patologicznych wśród dzieci i młodzieży.

6. Z możliwości współpracy z PPP-P w zakresie wspomagania, tworzenia i realizacji lokalnych programów profilaktyki, diagnozowania problemów społecznych oraz wspomagania zespołów interdyscyplinarnych, przygotowujących m.in. lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych, skorzystało zaledwie 44% skontrolowanych gmin: *Urząd Miejski w Suwałkach, Urząd Miasta w Tuchowie, Urząd Miasta w Szydłowcu oraz Urząd Miasta w Knurowie*. W przypadku wymienionych pierwszych trzech gmin, współpraca ta polegała również na udziale pracowników poradni w komisjach czy sesjach samorządowych.

W ocenie NIK, niezależnie od tego, iż nie ma obligatoryjnego obowiązku współpracy gminy z PPP-P w przywołanym wyżej zakresie, podkreślić należy, iż to właśnie poradnie dysponują najbardziej wykwalifikowaną kadrą do wspomagania tworzenia i realizacji lokalnych programów profilaktyki oraz diagnozowania problemów społecznych. A zatem, jako zasadne należałoby uznać rozważenie możliwości podjęcia przez gminy takiej współpracy.

W celu doskonalenia działań przeciwdziałających zjawiskom patologicznym opracowany został w tzw. formule modułowej „*Krajowy Program Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przystępczości wśród Dzieci i Młodzieży*”⁴⁸. Do jego realizacji przystąpiła większość kontrolowanych gmin i starostw oraz szkół i placówek oświatowych. Kontrola wykazała m.in., że w przypadku trzech skontrolowanych gmin (37,5%) oraz połowie skontrolowanych starostw stosowne moduły tego programu nie zostały wdrożone.

W ocenie NIK, wspomniany Program w znacznym stopniu może w sposób kompleksowy wspomóc działania jednostek ukierunkowanych na przeciwdziałanie

⁴⁷ Artykuł 10 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. Nr 179, poz. 1485, ze zm.).

⁴⁸ Program opracowany przez Międzyresortowy Zespół, powołany zarządzeniem nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 marca 2002 r., i przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 stycznia 2004 r.

patologiom społecznym, w tym przede wszystkim wśród dzieci i młodzieży, i powinien być realizowany przez wszystkie przywołane wyżej jednostki.

7. Pozytywna ocena dotyczy podejmowanych przez skontrolowane gminy działań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi. Wszystkie skontrolowane gminy posiadały i realizowały gminne (lokalne) programy przeciwdziałania alkoholizmowi. Natomiast w dwóch skontrolowanych gminach (22,2%) nie przedkładano radzie gminy sprawozdań z realizacji tego programu. W połowie skontrolowanych gmin sprawozdania nie zawierały wniosków do realizacji w latach następnych. Na przykład:

- w Urzędzie Miasta Knurów sprawozdania z realizacji programów profilaktyki (antyalkoholowej i narkomanii) zostały przekazane członkom komisji Rady Miejskiej, którzy nie wnieśli uwag do sprawozdania. Sprawozdanie to nie było jednak przedmiotem obrad na sesji rady Miasta;
- w Urzędzie Miasta i Gminy w Annopolu sprawozdania z realizacji Gminnego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, będące przedmiotem oceny dokonanej przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej w 2007 r., nie zawierały ocen oraz wniosków i uwag wynikających ze zrealizowanych zadań.

8. W kontrolowanym okresie niedoprowadzeni do ośrodków typu MOW lub MOS⁴⁹ wychowankowie stanowili około 24% ogółu skierowanych do tych placówek. Stwierdzono, że działania starostów w tym zakresie ograniczały się na ogół do formalnego wystawienia skierowania, bez podejmowania działań interwencyjnych w przypadku ich niezrealizowania. Sytuację taką stwierdzono w pięciu skontrolowanych starostwach (62,5%)⁵⁰. Na przykład:

- w Starostwie Powiatowym w Puławach w latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007 zanotowano odpowiednio 28 i 26 przypadków niedoprowadzenia nieletniego do ośrodka wskazanego przez Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej i Starostę w Puławach, co stanowiło 26% i 24% wszystkich wydanych przez Starostę skierowań. Jednocześnie Starostwo nie podjęło żadnych działań dyscyplinujących w celu ich realizacji,
- w Starostwie Powiatowym w Elblągu w latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007 odnotowano odpowiednio 13 (20%) i 15 (22%) przypadków niedoprowadzenia nieletniego do wskazanego ośrodka.

⁴⁹ Placówki typu MOS na ogół samodzielnie, tj. bez udziału sądów rodzinnych i Centrum Metodycznego Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej, rekrutują swoich wychowanków. W przypadku MOW wskazanie miejsca w odpowiednim ośrodku odbywa się każdorazowo poprzez CMPP-P. Według danych CMPP-P, średnio każdego roku niedoprowadzeni do wskazanego ośrodka stanowią około 30% ogólnej liczby wskazanych miejsc.

⁵⁰ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii (Dz. U. Nr 178, poz. 1833), nieletni wobec którego sąd rodzinny zastosował środek wychowawczy w postaci umieszczenia w MOW lub MOS, kierowany jest do ośrodka wskazanego przez Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej w Warszawie przez starostę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania nieletniego, a w przypadku braku miejsca zamieszkania – starostę właściwego ze względu na miejsce pobytu nieletniego.

W połowie skontrolowanych starostw czas na kompletowanie dokumentacji w celu uzyskania wskazania nieletnim miejsca w placówkach typu MOW i MOS wynosił skrajnie od 1 do 6,5 miesiąca. I tak:

- W Starostwie w Elblągu czas kompletowania dokumentacji 22 nieletnich, stanowiącej podstawę do wydania skierowania do placówki typu MOW i MOS, wyniósł w skrajnych przypadkach od 1 do 198 dni.
- W Urzędzie Miasta w Siemianowicach Śląskich kompletowanie niezbędnej dokumentacji wyniosło od 35 dni do 190 dni.

W ocenie NIK, kompletowanie przez starostwa niezbędnej dokumentacji przez okres kilku miesięcy powoduje nieuzasadnioną blokadę miejsc w tych ośrodkach, a jednocześnie nie wpływa korzystnie na proces resocjalizacji nieletnich, wobec których sądy orzekły środek wychowawczy w postaci umieszczenia w placówce resocjalizacyjnej.

3.3.4. Działalność poradni psychologiczno-pedagogicznych w zakresie przeciwdziałania zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży

1. Wszystkie skontrolowane poradnie jako tzw. zewnątrzni specjaliści – w różnym zakresie - współpracowały ze szkołami i placówkami we wspomaganiu tych jednostek w realizacji zadań wychowawczych⁵¹, a ponadto prowadziły systematyczne rozpoznanie potrzeb w rejonie swojego działania. Współpraca ta sprowadzała się głównie do roli konsultacyjno-doradczej oraz badania potrzeb uczniów i nauczycieli w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej, w tym orzekania o potrzebie kształcenia specjalnego.

Zdaniem NIK, tak prowadzona współpraca pozwalała na zapewnienie kompetentnej kadry realizatorów programów wychowawczych i profilaktycznych oraz profesjonalnej pomocy uczniom i wychowankom z grup wysokiego ryzyka i dysfunkcyjnym, a ponadto bezpośrednio wpływała – zwłaszcza w szkołach - na podwyższenie profesjonalizmu podejmowanych przez nie działań wychowawczych i profilaktycznych. W tym kontekście ważnym staje się, aby szkoła nie poczuła się zwolnioną z obowiązku zatrudniania potrzebnych specjalistów, czy też rozwijania (wzbogacania) dotychczas stosowanych form i metod pracy wychowawczo-profilaktycznej.

Zaledwie pięć poradni (tj. 62,5%) posiadało ustalony, w porozumieniu z radą pedagogiczną, system współpracy ze szkołami i innymi placówkami objętymi opieką poradni, a także z innymi organizacjami, instytucjami czy stowarzyszeniami działającymi w środowisku. Brak takiego systemu odnotowano w PPP-P w Goniądzu i Słupsku, a w PPP-P nr 7 w Warszawie opracowany system na rok szkolny 2005/2006 nie był w pełni realizowany.

⁵¹ Przez „współpracę ze wszystkimi szkołami” należy rozumieć przede wszystkim indywidualne (z pominięciem szkoły) zgłoszenia, dokonane przez rodziców dzieci do poradni w celu uzyskania pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

W ocenie NIK, brak uregulowań statutowych wynikał z niepełnej znajomości przepisów w tym zakresie, natomiast niepełnej realizacji współpracy przywołanych jednostek nie sprzyjała zmiana na stanowisku dyrektora dokonana w ciągu roku szkolnego, co skutkowało brakiem prawidłowej organizacji pracy poradni, a ponadto skutecznej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem zjawiskom patologicznym wśród dzieci i młodzieży.

Organizacja pracy we wszystkich skontrolowanych poradniach odbywała się m.in. na podstawie przyjętych przez placówki zasad przyjmowania interesantów (pacjentów), jednakże w zaledwie w połowie PPP-P zasady te zostały ustalone na piśmie. W przypadku pięciu poradni (tj. 62,5%) czas oczekiwania na realizację wniosku o udzielenie pomocy psychologiczno-pedagogicznej wynosił skrajnie od 1 do 10 miesięcy. Na przykład:

- *w Publicznej Poradni Psychologiczno–Pedagogicznej w Goniądzu czas oczekiwania interesanta na realizację złożonego wniosku wynosił od 3 dni do 3 miesięcy. W poradni w Słupsku czas oczekiwania na realizację 45 wniosków złożonych w roku 2006 wynosił co najmniej 10 miesięcy. W poradni w Suchej Beskidzkiej czas ten wyniósł od 4 do 6 miesięcy, zaś w Elblągu i Krotoszynie odpowiednio od 18 dni do 2 miesięcy i od 3 do 9 miesięcy.*

W ocenie NIK, przewlekły tryb załatwiania wniosków wynikał z nieprzestrzegania przez pracowników skontrolowanych PPP-P obowiązujących w tym zakresie przepisów. Skutkowało to m.in. dalszym pogłębianiem procesu nieprzystosowania społecznego u osób oczekujących na wydanie stosownego orzeczenia, opóźnianiem możliwości zapewnienia badanym udziału w odpowiedniej formie kształcenia specjalnego oraz ograniczeniem dostępności do korzystania z usług poradni.

W siedmiu z ośmiu skontrolowanych PPP-P został opracowany i przyjęty do realizacji wewnętrzny system zarządzania jakością pracy poradni, w którym określono standardy, procedury mierzenia, raporty i plany doskonalenia jakości pracy poradni. NIK pozytywnie ocenia realizację takiego systemu.

2. Na ogół PPP-P posiadały wystarczającą bazę lokalową oraz niezbędne wyposażenie pozwalające na prawidłową realizację zadań statutowych. Tym niemniej w przypadku trzech skontrolowanych poradni (37,5%) ich otoczenie ograniczało możliwość łatwego do nich dostępu, a pomieszczenia wewnętrzne były niedostępne dla osób niepełnosprawnych (*poradnia w Słupsku, Elblągu i PPP-P nr 7 w Warszawie*), a w kolejnych trzech - sposób przechowywania dokumentacji klientów nie zapewniał pełnej ochrony przed dostępem osób nieuprawnionych⁵². Przykładowo:

- *w PPP-P nr 7 w Warszawie teczki pacjentów przechowywane były w zamkniętym archiwum składającym się z dwóch niedużych pomieszczeń w piwnicy oraz w dziewięciu zamkniętych szafach znajdujących się m.in. w holu poczekalni, przedsionku przed gabinetami specjalistów, sanitariatach przeznaczonych dla pacjentów, w pomieszczeniu socjalnym dla pracowników,*

⁵² Art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.).

w sali przeznaczonej na zajęcia grupowe oraz sekretariacie poradni, a więc w miejscach ogólnodostępnych.

3. Wszystkie skontrolowane PPP-P – w zróżnicowanych formach – podejmowały działalność promocyjną w środowisku. W szczególności polegało to na zakładaniu własnych stron internetowych lub umieszczaniu informacji o działalności poradni na stronach internetowych organu prowadzącego (87,5%), przesyłaniu do szkół, znajdujących się pod opieką poradni, informacji o swojej działalności (75%), wydawaniu folderów prezentujących dokonania poradni oraz zawierających informacje o świadczonych usługach psychologiczno-pedagogicznych (49%).

4. Z naruszeniem rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych⁵³, połowa skontrolowanych poradni dokonywała diagnozy i orzekała o potrzebie kształcenia specjalnego na podstawie niekompletnych dokumentów, wniosków w tych sprawach składanych przez podmioty do tego nieuprawnione, a ponadto nie przestrzegała terminów i zasad związanych z przygotowaniem i wydawaniem orzeczeń w tych sprawach. Na przykład:

- do Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Krotoszynie w latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007 wpłynęły łącznie 34 wnioski dotyczące osób niedostosowanych społecznie, w tym 19 wniosków o wydanie orzeczenia w sprawie kształcenia specjalnego. Wszystkie te wnioski były niekompletne, albowiem: w 19 z nich nie podano informacji o miejscu zamieszkania i adresu szkoły zgłoszonego do badania dziecka, w kolejnych 14 wnioskach brak było nazwiska oraz miejsca zamieszkania rodziców dziecka (opiekunów prawnych), zaś w czterech przypadkach wniosek nie zawierał uzasadnienia. W dokumentacji dotyczącej działalności poradni za rok szkolny 2005/2006 brak było potwierdzenia, że wszystkie przebadane osoby zostały powiadomione o terminie posiedzenia zespołu orzekającego oraz o doręczeniu rodzicom (opiekunom prawnym) stosownych orzeczeń. Ponadto w roku szkolnym 2006/2007 poradnia w sposób nieuprawniony, bo na wniosek wicedyrektora MOW w Koźminie Wielkopolskim, wydała cztery orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego dla wychowanków tego ośrodka,
- w Publicznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Słupsku, w latach szkolnych 2005/2006 i 2006/2007, wydano łącznie 38 orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego uczniów z zaburzeniami zachowania. W jednym przypadku rozpatrzono wniosek niekompletny, w kolejnych pięciu przypadkach nie zawiadomiono wnioskodawców o posiedzeniu zespołów orzekających, zaś w dwóch przypadkach sporządzono protokół z posiedzenia zespołu bez podpisów przewodniczącego lub członków zespołu orzekającego.

W ocenie NIK, wskazane wyżej nieprawidłowości w zakresie orzekania o potrzebie kształcenia specjalnego były działaniem nielegalnym i wynikały z braku należytego nadzoru sprawowanego przez dyrektorów tych placówek oraz nieprzestrzegania obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa przez pozostałych pracowników.

⁵³ Dz. U. Nr 199, Poz. 2046, ze zm.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrolę planową pn. „Przeciwdziałanie zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych” poprzedziły dwie kontrole rozpoznawcze, przeprowadzone w okresie od 17 lipca do 4 sierpnia 2006 r. i od 23 października do 22 grudnia 2006 r. w Urzędzie Gminy w Róźnie i Zespole Szkół Nr 5 w Ostrołęce. Doboru jednostek dokonano w sposób celowy, tj. z uwzględnieniem zróżnicowanej lokalizacji i specyfiki pracy tych jednostek. W pierwszym przypadku kierowano się specyfiką gminy wiejskiej, w drugim - wzięto pod uwagę fakt, że do Zespołu Szkół uczęszczała młodzież nie tylko z rejonu szkoły, ale również młodzież dojeżdżająca z okolicznych wsi i małych miejscowości.

Kontrola w Urzędzie Gminy w Róźnie wykazała m.in., że - w zakresie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem zjawiskom patologii - gmina koncentrowała się głównie na zapobieganiu i zwalczaniu alkoholizmu wśród dzieci i młodzieży, a zadania z tego zakresu stanowiły jedynie odzwierciedlenie propozycji działań profilaktycznych zgłoszonych przez szkoły jako ich własne działania profilaktyczne. Gmina nie dokonywała oceny realizacji zadań oraz nie formułowała na ich podstawie żadnych wniosków. W konsekwencji, wszystkie zadania wymienione w programach na kolejne lata były takie same i stanowiły jedynie powielenie poprzednich programów. Zaniechano uchwalenia gminnego programu przeciwdziałania narkomanii, kontroli wykonywania obowiązku nauki oraz sporządzania informacji dla dyrektorów szkół o stanie i zmianach w ewidencji dzieci i młodzieży w wieku 16-18 lat. Nie prowadzono ewidencji spełniania zarówno obowiązku szkolnego, jak i obowiązku nauki.

W przypadku Zespołu Szkół w Ostrołęce stwierdzono m.in., że rozpoznania zjawisk patologicznych dokonano w roku szkolnym 2003/2004 w jednej z dwóch szkół funkcjonujących w ramach tego zespołu (Liceum Ogólnokształcącym), a prawidłowej realizacji zadań z tego zakresu nie sprzyjał tryb i sposób sprawowanego nadzoru pedagogicznego. Nadzór ten ukierunkowano bowiem jedynie na dokonywanie oceny rezultatów procesu dydaktycznego z pominięciem oceny rezultatów procesu wychowawczego i opiekuńczego oraz oddziaływań profilaktycznych w przypadku tzw. zachowań problemowych.

Doboru jednostek do kontroli dokonano w sposób losowy, z uwzględnieniem wszystkich typów szkół i etapów edukacyjnych oraz zróżnicowania szkół na szkoły miejskie oraz funkcjonujące na wsiach i terenach słabo zurbanizowanych. Zasada losowego doboru dotyczyła również jednostek samorządu terytorialnego, tj. gmin i powiatów oraz prowadzonych przez te jednostki publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych.

Przy opracowaniu tematyki i metodyki kontroli wykorzystano materiały Centrum Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej w Warszawie, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Komendy Głównej Policji (KGP), a także publikacje i wydawnictwa metodyczne,

dotyczące szeroko pojętej problematyki zachowań patologicznych oraz sposobów ich zapobiegania wśród dzieci i młodzieży.

W trakcie kontroli przeprowadzono anonimowe ankiety wśród nauczycieli (w tym wychowawców klas) i uczniów ostatnich klas szkół wszystkich typów oraz dyrektorów, nauczycieli (wychowawców) i wychowanków MOW i MOS.

W dniu 4 marca 2008 r. NIK zorganizowała panel ekspertów z udziałem przedstawicieli nauki i praktyki. W panelu ekspertów udział wzięli:

Prof. Krystyna Ostrowska - Uniwersytet Warszawski

Prof. Zbigniew Gaś -UMCS w Lublinie

Elżbieta Matejka - Dyrektor Departamentu Zwiększania Szans Edukacyjnych w Ministerstwie Edukacji Narodowej

Anna Zdaniukiewicz - Kuratorium Oświaty w Olsztynie

Celem panelu było przeprowadzenie dyskusji dotyczącej kierunków i ewentualnych zmian w systemie przeciwdziałania zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych, w tym w funkcjonowaniu szkół i placówek odpowiedzialnych za przeciwdziałanie wspomnianym zjawiskom wśród dzieci i młodzieży w kontekście wyników kontroli. Efektem spotkania było m.in. dokonanie oceny stanu zagrożeń, dotyczących realizacji zadań związanych z działaniami profilaktycznymi oraz tych działań w aspekcie realizacji przez szkoły i placówki oświatowe szkolnych programów wychowawczych i szkolnych programów profilaktycznych. Ponadto wskazano na te obszary obowiązującego prawa, które wymagają zmiany tak, by mogło ono lepiej służyć realizacji zadań zapobiegających zachowaniom patologicznym (problemowym) wśród dzieci i młodzieży.

Eksperci wskazali m.in. na potrzebę:

- 1) obligatoryjnego przeprowadzania przez szkoły diagnozy i ewaluacji działań wychowawczych,
- 2) doskonalenia współpracy szkoły z rodzicami,
- 3) dokonywania przez organy prowadzące (gminy i powiaty) analizy merytorycznej, a nie tylko formalnej, podejmowanych działań w zakresie zapobiegania patologiom wśród dzieci i młodzieży oraz promowanie idei profilaktycznych w środowisku lokalnym,
- 4) podjęcia działań szkoleniowych (w tym szkolenia lokalnych władz oświatowych), m.in. w zakresie potrzeb i możliwości wspierania szkół i placówek oświatowych w działaniach wychowawczych, profilaktycznych i opiekuńczych, nowych metod pracy wychowawczej i profilaktycznej, użytecznych w środowisku lokalnym, w którym działa szkoła (placówka), oraz liderów środowiska rodziców i liderów młodzieżowych,

przygotowujących ich do włączania się w działania lokalnych koalicji na rzecz wychowania i profilaktyki,

- 5) poszukiwania nowych systemowych rozwiązań, zapobiegających zjawiskom patologicznym wśród dzieci i młodzieży oraz wypracowanie standaryzowanych metod do oceny klimatu szkoły, w tym oddzielnie dla placówek resocjalizacyjnych, i na tej podstawie przygotowanie programów wychowawczych i profilaktycznych oraz badanie ich efektywności,
- 6) zapewnienie stabilności ogólnych przepisów w sferze edukacji, co powinno dodatkowo sprzyjać pozytywnym trendom zmniejszającym rozmiary agresji.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W związku z kontrolą zasięgano informacji w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK w 57 jednostkach niekontrolowanych, tj.: we właściwych terytorialnie kuratoriach oświaty, organach prowadzących szkoły oraz gminnych i powiatowych komendach policji. Informacje te dotyczyły przede wszystkim kwestii związanych z nadzorem pedagogicznym, organizacją pracy szkół i placówek oświatowych, w tym finansowaniem zajęć pozalekcyjnych oraz współpracą gmin i powiatów z publicznymi poradniami psychologiczno-pedagogicznymi i lokalnymi jednostkami policji. W 19 jednostkach zorganizowano narady pokontrolne. W kontroli nie wystąpiły efekty finansowe, poza stwierdzonymi w toku kontroli w PPP-P w Krotoszynie w wysokości 0,3 tys. zł. Kwota ta dotyczyła nierzetelnych danych w ewidencji finansowo-księgowej.

Przy formułowaniu w wystąpieniach pokontrolnych ogólnej oceny kontrolowanej działalności przyjęto, że:

- 1) ocenę pozytywną (niezależnie od kontrolowanego podmiotu) stosowano w sytuacjach, gdy nie stwierdzono uchybień oraz nieprawidłowości lub gdy uchybienia o charakterze formalnym wystąpiły sporadycznie nie powodując żadnych następstw dla kontrolowanej działalności (dotyczy to nieistotnych z punktu widzenia kontroli pojedynczych przypadków braków w dokumentacji, pomyłek lub odstępstw od przyjętych form prowadzenia tej dokumentacji o charakterze formalnym nie naruszających jednak przepisów prawa i nie niosących żadnych skutków finansowych);
- 2) ocenę pozytywną, mimo stwierdzonych uchybień, formułowano wtedy, gdy stwierdzone w toku kontroli uchybienia miały wyłącznie charakter formalny i nie powodowały ujemnych następstw dla kontrolowanej działalności (np. braki w dokumentacji, pomyłki lub odstępstwa od przyjętych form jej prowadzenia o charakterze formalnym nie naruszające jednak przepisów prawa). W przypadku skontrolowanych szkół oraz PPP-P przy formułowaniu oceny pod uwagę brano, czy uchybienia miały wpływ na liczbę ujawnianych i diagnozowanych przypadków uczniów wykazujących różnego rodzaju zachowania patologiczne, powodowały ograniczenia skali, form i zakresu pracy podejmowanej z tymi uczniami, nie wpływających na zakres pomocy psychologiczno-

pedagogicznej udzielanej tym uczniom oraz ograniczały inne formy pomocy, np. pomocy socjalnej czy dostępu tych uczniów do zajęć pozalekcyjnych itp.;

3) ocena pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, była stosowana w sytuacji, w której kontrola ujawniła czyny, zaniechania lub przypadki działań naruszających obowiązujące przepisy prawa oraz niosące skutki finansowe, a przede wszystkim wywierające negatywny wpływ na kontrolowaną działalność ze względu na kontekst zagadnień objętych kontrolą. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego mogło to polegać na zaniechaniu realizowania zadań wynikających z programu zapobiegania narkomanii lub wykonywania zadań w bardzo ograniczonym zakresie, z pominięciem np. działań profilaktycznych związanych z tym zagadnieniem, realizacji w ograniczonym zakresie szeroko pojętej profilaktyki (przemoc, agresja, włóczęgostwo, prostytutka nieletnich, włamania i kradzieże, ochrona zdrowia przed następstwami używania alkoholu i wyrobów tytoniowych). Ponadto wpływ na ocenę miało nieprzewodzenie kontroli (nadzoru) wykonywania obowiązku nauki oraz niesporządzanie informacji dla dyrektorów szkół o stanie i zmianach w ewidencji dzieci i młodzieży w wieku 16-18 lat, a także nieprzewodzenie ewidencji spełniania obowiązku szkolnego i obowiązku nauki.

Zastrzeżeń, dotyczących ustaleń zawartych w protokołach kontroli, nie zgłoszono. Dyrektorzy skontrolowanych jednostek nie zgłosili również zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do tych jednostek.

W wystąpieniach pokontrolnych do dyrektorów szkół skierowano ogółem 55 wniosków. W szczególności wnioskowano o:

- 1) opracowanie strategii działań wychowawczych i zapobiegawczych oraz interwencyjnych wobec młodzieży zagrożonej uzależnieniem,
- 2) monitorowanie zachowania uczniów zagrożonych wystąpieniem zachowań patologicznych, celem odpowiedniego przeciwdziałania tym zjawiskom, oraz zasięganie opinii rodziców i uczniów w sprawie przyjmowanych do realizacji programów wychowawczych i profilaktycznych,
- 3) podjęcie skutecznych działań w celu wyeliminowania występujących wśród uczniów zjawisk patologicznych m.in. poprzez zintensyfikowanie w tym zakresie współpracy z poradniami psychologiczno- pedagogicznymi,
- 4) objęcie nadzorem pedagogicznym zagadnień dotyczących przeciwdziałania zjawiskom patologii oraz zapewnienie przedkładania radzie pedagogicznej sprawozdania z realizacji tych zadań.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne we wszystkich przypadkach poinformowano o podjęciu działań na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych NIK.

W wystąpieniach pokontrolnych do dyrektorów placówek typu MOW i MOS skierowano ogółem 22 wnioski. W szczególności wnioskowano o:

- 1) prowadzenie systematycznej działalności w ramach przyjętej strategii działań wychowawczych i zapobiegawczych wśród dzieci i młodzieży zagrożonej uzależnieniem,
- 2) uwzględnianie w indywidualnych programach pracy z wychowankiem prognozy oczekiwanych efektów działań,
- 3) dostosowanie statutu ośrodka do obowiązujących w tym zakresie przepisów⁵⁴, w tym określenie form współpracy z rodzicami, właściwymi instytucjami i środowiskiem lokalnym oraz katalogu spraw, w których rada pedagogiczna ośrodka powinna zasięgać opinii samorządu wychowanków, rodzajów nagród i kar stosowanych wobec wychowanków, w tym trybu odwoływania się od tych kar.

W wystąpieniach pokontrolnych do dyrektorów PPP-P skierowano ogółem 26 wniosków. W szczególności wnioskowano o:

- 1) przestrzeganie uprawnień wnioskodawców, wynikających z przepisów w sprawie orzekania o potrzebie kształcenia specjalnego, i właściwe dokumentowanie okoliczności mających wpływ na toczące się sprawy,
- 2) skrócenie czasu oczekiwania przez dzieci i młodzież na badania diagnostyczne oraz zintensyfikowanie działań promocyjnych poradni w środowisku,
- 3) podjęcie działań mających na celu dostosowanie budynku poradni do potrzeb osób niepełnosprawnych.

W wystąpieniach pokontrolnych do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast skierowano ogółem 32 wnioski. W szczególności wnioskowano o:

- 1) pilne podjęcie działań na rzecz zapewnienia kontroli spełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16 – 18 lat,
- 2) terminowe sporządzanie i przedkładanie radzie gminy sprawozdań z przyjętych do realizacji programów profilaktycznych celem dokonania oceny efektów realizacji tych programów,
- 3) uchwalenie, a następnie realizowanie Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, stanowiącego część gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych,
- 4) podjęcie współpracy z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi na rzecz określenia skali i dynamiki, występujących w środowisku lokalnym, zjawisk patologicznych oraz wypracowania skutecznych metod przeciwdziałania tym zjawiskom.

W wystąpieniach pokontrolnych do starostów skierowano ogółem 20 wniosków. W szczególności wnioskowano o:

- 1) dokonanie pełnego rozpoznania w środowisku skali i jakości zjawisk patologicznych (zachowań problemowych) wśród dzieci i młodzieży,

⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie ramowych statutowych placówek publicznych (Dz. U. Nr 52 poz. 466, ze zm.).

2) pełną realizację zadań wynikających z powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Ponadto, zarówno w przypadku gmin, jak i powiatów, wnioskowano o rozważenie możliwości przystąpienia do Krajowego Programu Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przestępczości wśród Dzieci i Młodzieży.

Z udzielonych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne NIK wynikało, że - wg stanu na dzień 23 lipca 2008 r. - z ogółem 150 wniosków zrealizowanych zostało 112, a dalsze 35 pozostawało w toku realizacji. W przypadku pozostałych trzech wniosków zapowiedziano podjęcie działań na rzecz ich zrealizowania.

5. Załączniki

Załącznik nr 5.1.

Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek NIK, które przeprowadziły kontrole, a także wykaz ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko dyrektora szkoły lub placówki oświatowej, wójta lub burmistrza (prezydenta miasta)	Oceny skontrolowanej działalności, zawarte w wystąpieniach pokontrolnych NIK	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1.	Urząd Gminy Różan	Jerzy Parciński	P(n)	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
2.	Zespół Szkół Nr 5 w Ostrołęce	Waldemar Salis	P(n)	
3.	Publiczna Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Goniądzu	Barbara Jabłońska	P	
4.	Starostwo Powiatowe w Mońkach	Zbigniew Męczkowski	P(u)	Delegatura NIK w Białymstoku
5.	Urząd Miejski w Suwałkach	Józef Gajewski	P	
6.	Zespół Szkół Nr 8 w Suwałkach	Ewa Brzozowska	P(u)	
7.	Zespół Szkół Ogólnokształcących i Zawodowych w Mońkach	Andrzej Rafało	P(n)	
8.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy „Promyk” w Goniądzu	Sławomir Moczydłowski	P(u)	Delegatura NIK w Gdańsku
9.	Zespół Placówek Wychowawczych w Ustce	Jolanta Wójtowicz	P(n)	
10.	Zespół Szkół Agrotechnicznych w Słupsku	Marianna Matias	P(u)	
11.	Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Słupsku	Jolanta Kamińska	P(n)	
12.	Zespół Kształcenia Podstawowego i Gimnazjalnego w Kolbudach	Joanna Chrebelska	P(n)	
13.	Starostwo Powiatowe w Słupsku	Sławomir Ziemianowicz	P(n)	
14.	Urząd Gminy w Kolbudach	Leszek Grombala	P(n)	
15.	Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii w Siemianowicach Śląskich	Jerzy Kudełko	P(n)	Delegatura NIK w Katowicach
16.	Urząd Miasta w Siemianowicach Śląskich	Jerzy Guzy	P(n)	
17.	Urząd Miasta w Knurowie	Adam Rams	P(n)	
18.	Szkoła Podstawowa nr 2 w Knurowie	Teresa Bochenek	P	
19.	Publiczna Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Siemianowicach Śląskich	Ewa Bandała	P(n)	
20.	Gimnazjum Nr 3 w Knurowie	Krystyna Dziedzic	P(n)	
21.	Zespół Szkół Techniczno-Usługowych w Siemianowicach Śląskich	Danuta Kopyczok	P(n)	Delegatura NIK
22.	Zespół Placówek Edukacyjno-Opiekuńczo-Wychowawczych w Wielkich Drogach	Antoni Trojan	P(u)	
23.	Urząd Miasta i Gminy w Tuchowie	Mariusz Ryś	P(u)	
24.	Zespół Szkół im. W. Witosa	Marek Kwak	P(u)	

	w Suchej Beskidzkiej			w Krakowie
25.	Gimnazjum w Siedliskach	Lucyna Jamka	P(u)	
26.	Starostwo Powiatowe w Suchej Beskidzkiej	Andrzej Pająk	P(u)	
27.	Poradnia Psychologiczno – Pedagogiczna w Suchej Beskidzkiej	Renata Spisak-Sowa	P(u)	Delegatura NIK w Lublinie
28.	Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii w Puławach	Wiesław Smyrgała	P(n)	
29.	Urząd Miasta w Annopolu	Wiesław Liwiński	P(u)	
30.	Zespół Szkół Nr 1 w Puławach	Barbara Bińczak	P(n)	
31.	Szkoła Podstawowa w Annopolu	Anna Słabek-Michalska	P(u)	
32.	Publiczna Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Puławach	Danuta Dziwisz	P(u)	
33.	Gimnazjum w Annopolu	Barbara Mazur	P(n)	
34.	Starostwo Powiatowe w Puławach	Sławomir Kamiński	P(u)	
35.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy Nr 2 w Kamionku Wielkim	Magda Dryll	P(u)	Delegatura NIK w Olsztynie
36.	Urząd Miasta w Giżycku	Jolanta Piotrowska	P(u)	
37.	Starostwo Powiatowe w Elblągu	Sławomir Jezierski	P	
38.	Gimnazjum Nr 1 w Giżycku	Stefan Orczyc-Musiałek	P(n)	
39.	Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna Nr 2 w Elblągu	Wojciech Rudnicki	P	
40.	Zespół Szkół Ekonomicznych i Technicznych w Pasłęku	Marian Matuszczak	P(u)	
41.	Szkoła Podstawowa Nr 4 w Giżycku	Krystyna Stańczuk	P(u)	
42.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Koźminie Wielkopolskim	Henryka Gawrońska-Susza	P	Delegatura NIK w Poznaniu
43.	Szkoła Podstawowa Nr 1 w Czarnkowie	Michał Fąka	P(u)	
44.	Gimnazjum w Czarnkowie	Grzegorz Staniszewski	P(u)	
45.	Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych Nr 1 w Krotoszynie	Mirosława Cichowlas	P(u)	
46.	Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Krotoszynie	Karina Zimna	P(n)	
47.	Urząd Miasta w Czarnkowie	Franciszek Strugała	P(n)	
48.	Starostwo Powiatowe w Krotoszynie	Leszek Kulka	P	
49.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy Nr 2 w Warszawie	Elżbieta Katolik	P(u)	Delegatura NIK w Warszawie
50.	Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna Nr 7 w Warszawie	Maria Głodek	P(u)	
51.	Urząd Miasta w Szydłowcu	Andrzej Jarzyński	P(n)	
52.	Liceum Ogólnokształcące im. Karola Wojtyły w Łomiankach	Andrzej Mazan	P(u)	
53.	Starostwo Powiatowe Warszawa – Zachód	Jan Żychliński	P(n)	
54.	Gimnazjum Nr 2 w Szydłowcu	Ewa Maziarek	P(u)	
55.	Szkoła Podstawowa Nr 1 w Szydłowcu	Małgorzata Świercz	P(u)	

Oznaczenie ocen: **P** – pozytywna, **P(u)** – pozytywna, pomimo stwierdzonych uchybień, **P(n)** – pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

Prezydent RP

Marszałek Sejmu RP

Marszałek Senatu RP

Prezes Rady Ministrów

Rzecznik Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Dziecka

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Minister Edukacji Narodowej

Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu RP

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP

Komisja Edukacji, Nauki i Sportu Senatu RP

Wojewodowie

Kuratorzy oświaty

Załącznik nr 5.3.

Wykaz najważniejszych aktów normatywnych w zakresie skontrolowanej działalności

- 1) Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572, ze zm.).
- 2) Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, ze zm.).
- 3) Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. Nr 179, poz. 1485 ze zm.).
- 4) Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231, ze zm.).
- 5) Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. Nr 111, poz. 535, ze zm.).
- 6) Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55, ze zm.).
- 7) Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.).
- 8) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1996 r. w sprawie sposobu organizowania i prowadzenia działalności w dziedzinie promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym (Dz. U. Nr 112, poz. 537).
- 9) Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie ramowego statutu publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej, w tym publicznej poradni specjalistycznej (Dz. U. Nr 223, poz. 1869).
- 10) Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowych form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem (Dz. U. Nr 26, poz. 226).
- 11) Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach (Dz. U. Nr 11, poz. 114).
- 12) Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 5, poz. 46).
- 13) Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz. U. Nr 23, poz. 225, ze zm.).
- 14) Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 września 2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 199, poz. 2046, ze zm.) – rozporządzenie utraciło moc z dniem 1 września 2007 r.
- 15) Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii (Dz. U. Nr 178, poz. 1833).

Wyniki badań ankietowych

I. Dane dotyczące szkół różnych typów

1. W rankingu zachowań problemowych w relacjach nauczycieli i uczniów, na pierwszym miejscu plasuje się agresja słowna wobec rówieśników (wulgarne słownictwo, wyzywanie się i wyszydzanie), na drugim miejscu nauczyciele wskazują - na wagary (szczególnie w szkołach ponadgimnazjalnych i gimnazjach), zaś uczniowie na agresję fizyczną wśród rówieśników (bójki, wymuszanie, bicie i znęcanie się nad jednym uczniem przez grupę), szczególnie w szkołach podstawowych i gimnazjach. Na miejscu trzecim nauczyciele wskazywali na odrzucanie i izolowanie niektórych uczniów przez kolegów, zaś uczniowie na palenie papierosów, szczególnie w szkołach ponadgimnazjalnych i gimnazjach.
2. Przymus bezpośredni stosowany był w szkołach bardzo rzadko (najwięcej sytuacji tego typu odnotowano w gimnazjach) i występował w sytuacjach bójek, stanu nietrzeźwości i w pojedynczych przypadkach związanych z problemami psychicznymi uczniów.
3. Około 95% nauczycieli, przychodząc na lekcje czuje się bezpiecznie lub raczej bezpiecznie. Brak poczucia bezpieczeństwa zgłaszają głównie nauczyciele gimnazjum. Podobnie większość uczniów czuje się w szkole bezpiecznie. Około 8-10% ogółu badanych relacjonuje, że co najmniej raz zdarzyło im się nie pójść do szkoły z obawy przed przemocą ze strony rówieśników (najwięcej takich przypadków odnotowano w gimnazjum).
4. Głównymi czynnikami utrudniającymi skuteczne eliminowanie nieprawidłowych zachowań uczniów według nauczycieli, są: zbyt liczne klasy, brak współpracy ze strony rodziców, niedostateczna współpraca nauczycieli, zły przepływ informacji pomiędzy nauczycielami, brak uzgodnionych, czytelnych procedur reagowania na nieprawidłowe zachowania uczniów i w sytuacjach szczególnych zagrożeń.
5. Około 90% uczniów ocenia atmosferę i kontakty z kolegami w klasie i w szkole jako raczej przyjazne lub przyjazne. Równocześnie 20-25% uczniów chciałoby zmienić szkołę, gdyby to było możliwe.
6. Około 40% uczniów wskazuje jakąś osobę dorosłą w szkole, do której zgłosiłoby się w sytuacji zagrożenia. Najczęściej wskazań z tego zakresu dotyczyło wychowawcy klasy. Zaufanie do personelu pedagogicznego jest największe w szkołach podstawowych i maleje na kolejnych etapach edukacji.
7. Około 75% ogółu uczniów doświadcza w mniejszym lub większym stopniu życzliwości i wsparcia ze strony nauczycieli (najwięcej otrzymują jej uczniowie szkół podstawowych). Im wyższy etap edukacji, tym mniej przyjacielskie i wspierające stają się relacje nauczycieli z uczniami. Stanowi to dotkliwy problem dla gimnazjalistów i starszej młodzieży, którzy uskarżają się na brak pomocy ze strony nauczycieli.
8. Współpraca nauczycieli z rodziną ucznia w większości szkół układa się źle i - w ocenie NIK - stanowi jedną z najpoważniejszych trudności w budowaniu spójnych oddziaływań wychowawczych i profilaktycznych. Jednocześnie większość nauczycieli dobrze ocenia swoje starania w tym zakresie i winą za złe relacje obarcza rodziców.
9. Ponad 90% nauczycieli relacjonuje, że w ich szkołach prowadzona jest corocznie diagnoza problemów. Potwierdza to tylko 65% uczniów. W ocenie NIK należy założyć, że 20-25% szkół nie

stara się kontrolować i monitorować negatywnych zjawisk mających miejsce na ich terenie i nie interesuje się potrzebami i trudnościami uczniów, a prawdopodobnie także rodziców.

10. Większość nauczycieli i uczniów stwierdza, że uczniowie znają obowiązujące w szkole zasady dotyczące zachowania i konsekwencje ich łamania. W niektórych szkołach uczniowie brali udział w opracowywaniu zasad, lecz wbrew twierdzeniu nauczycieli, jest to praktyka raczej rzadka. Wielu uczniów wskazuje, że nauczyciele nie stosują się do obowiązujących zasad regulaminu i że funkcjonuje spójny system oceniania zachowań ucznia, a każdy nauczyciel stosuje inne zasady.

11. Reakcje nauczycieli na nieprawidłowe zachowania uczniów oceniane są odmiennie przez samych nauczycieli i przez młodzież. 90% nauczycieli zaznacza, że reagują natychmiast i starają się rozwiązać problem, podczas gdy podobnego zdania jest tylko 50% uczniów.

12. Około 23% nauczycieli i dwukrotnie więcej uczniów wskazuje, że nie wszyscy nauczyciele reagują na łamanie zasad regulaminu. Ponadto uczniowie relacjonują ukrywanie przez nauczycieli niewygodnych dla szkoły wydarzeń i problemów, a także taktyczne niezauważanie nieprawidłowych zachowań, żeby nie mieć kłopotów. Interwencje nauczycieli są oceniane przez dzieci i młodzież jako niespójne, niekonsekwentne, często chaotyczne i w rezultacie nieefektywne, co zmniejsza poczucie bezpieczeństwa uczniów i ich zaufanie do nauczycieli. Ponadto wielu uczniów obawia się zgłaszać problemy i prosić o interwencję z powodu niedyskrecji nauczycieli (ujawnianie świadków).

13. Można szacować, że w około 15% badanych szkół nie istnieje całościowy program profilaktyki obejmujący te obszary funkcjonowania szkoły, które wymagają zmian. W niektórych z nich jest to tylko dokument, w innych - przypadkowa składanka zajęć edukacyjnych, nie pokrywających się z rzeczywistymi potrzebami środowiska.

14. Około 90% nauczycieli podaje, że szkolny program profilaktyki został opracowany przez całą radę pedagogiczną lub specjalnie wyłoniony zespół i że jest on znany wszystkim. Równocześnie około 30% badanych nie wie, czy i jakie profesjonalne programy edukacyjne są realizowane w klasach przez ich kolegów, choć stanowią ważny element szkolnego programu profilaktyki.

15. W specjalnych zajęciach edukacyjnych lub programach dotyczących różnych obszarów profilaktyki najczęściej w ciągu roku szkolnego 2006/2007 uczestniczyli uczniowie VI klas szkoły podstawowej, a najrzadziej - młodzież szkół ponadgimnazjalnych. Oznacza to m.in., że dostępność edukacyjnych programów profilaktycznych zmniejsza się tam, gdzie problemy i zagrożenia wzrastają.

II. Dane dotyczące młodzieżowych ośrodków wychowawczych (MOW) i młodzieżowych ośrodków socjoterapii (MOS)

1. Według ankietowanych dyrektorów, w latach 2005/2006 i 2006/2007 nie doprowadzono do przywołanych wyżej placówek około 24% nieletnich, którzy otrzymali skierowania wydane przez starostów. Jednocześnie ujawniono, że nie wszyscy dyrektorzy wspomnianych placówek wykorzystali w tym celu wszystkie dostępne im środki, podczas gdy na niewykorzystane miejsca oczekiwało około 60% nieletnich, którzy już wcześniej mieli je wskazane (niekiedy kilkakrotnie) ale z uwagi na „pozorne” wykorzystanie miejsc w tych ośrodkach nie zostali do nich

doprowadzeni⁵⁵. Wśród przyczyn tzw. niedoprowadzeń nieletnich do wskazanych placówek i w konsekwencji tworzenie się kolejek oczekujących na miejsca był wskazany przez ankietowanych m.in. brak należytego nadzoru nad wykonywaniem postanowień sądowych przez większość sądów rodzinnych.

2. Przybyciu do placówki towarzyszą młodzieży liczne obawy. Około 59% wychowanków MOS nie boi się niczego, trafiając do placówki, tak samo myśli już tylko 21% wychowanków MOW, w tym najwięcej obaw, bo ok. 40% dotyczy problemu odseparowania od rodziny (w poważnym stopniu rzutuje to na adaptację nieletnich w tego typu ośrodku). Około 21% ma obawy związane z wielką niewiadomą dotyczącą tego, co może ich spotkać w placówce. Dyrektorzy placówek wskazują na potrzebę informowania nieletniego np. przez kuratora sądowego lub pracownika socjalnego co do miejsca jego dalszego pobytu

3 Obawy towarzyszą nieletnim nie tylko na starcie pobytu w placówce, ale również przy opuszczaniu placówki, zwłaszcza po uzyskaniu pełnoletności. O tym, że sobie poradzą w życiu mówi 61% ankietowanych wychowanków z MOS i 58% z MOW. Niczego nie boi się 37% wychowanków MOW, 32% boi się, że nie poradzi sobie w życiu z powodu braku mieszkania, kolejnych 15% boi się powrotu do tego, co było przed ośrodkiem, a 13% - dostania się do wymarzonej szkoły.

4. Wysoki jest brak poczucia bezpieczeństwa w badanych placówkach. W młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii wyniósł on odpowiednio 88 i 96%. Brak poczucia bezpieczeństwa deklaruje 12% respondentów MOW i 3% wychowanków MOS, co głównie związane jest z doświadczaniem negatywnych zachowań ze strony innych rówieśników (agresja słowna i fizyczna), w tym agresja fizyczna wobec pracowników pedagogicznych oraz zjawisko kradzieży dokonywanych na terenie placówki. Zjawiska te mają duży wpływ na skalę ucieczek z tych placówek oraz deklarowany przez niektórych zamiar jej zmiany.

5. Zdecydowana większość wychowanków ma zaufanie do swoich wychowawców. Tak twierdzi 89% wychowanków MOS i 83% wychowanków MOW, co sprzyja nawiązywaniu dobrych kontaktów z wychowawcami. Najczęściej stosowaną formą pomocy są rozmowy o problemach wychowanków (zbiorowe i indywidualne) Korzysta z nich średnio po 36% wychowanków tych placówek. Rozmowa jest najczęściej występującą formą pomocy w rozwiązywaniu konfliktów w grupie – tak stwierdziło 92% wychowanków MOS i 61% wychowanków MOW. Za najbardziej skuteczną metodę pracy uznali ją również wychowawcy – 32% w MOS i 46% MOW.

6. Około 90% wychowanków w wyniku pobytu w przywołanych wyżej placówkach zaobserwowało u siebie szereg korzystnych zmian. Do najbardziej znaczących, w ocenie respondentów, należą m.in.: podjęcie i kontynuowanie nauki, abstynencję, poprawę stosunków z rodziną. Negatywne zmiany zaobserwowane przez wychowanków podczas pobytu w placówce dotyczyły 18% respondentów MOS i 28% w MOW.

⁵⁵ Czas na doprowadzenie nieletniego do MOW lub MOS wynosi trzy miesiące od daty wskazania miejsca przez Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej w Warszawie. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii (Dz. U. Nr 178, poz. 1833).

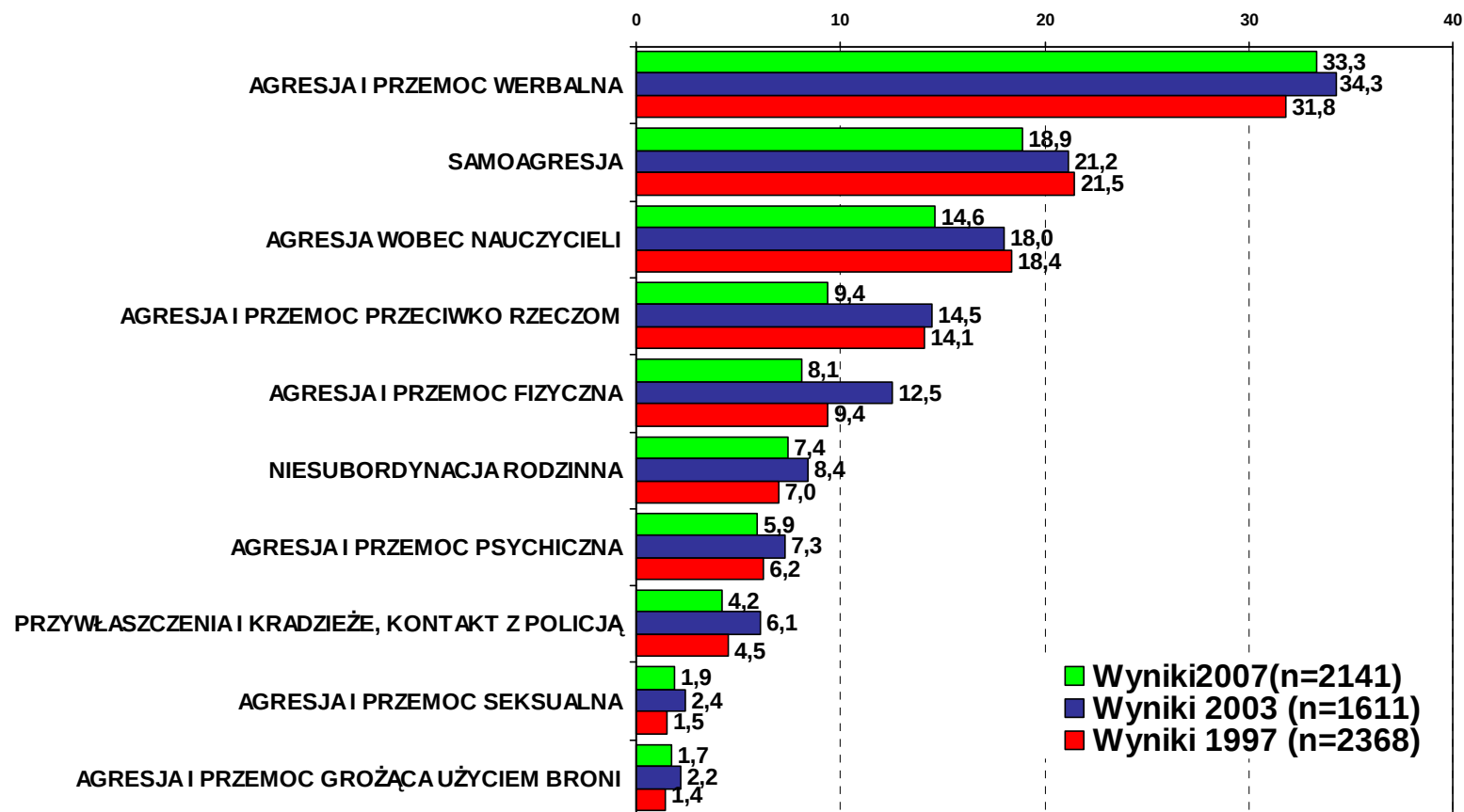
7. Wychowawcy pracujący z młodzieżą niedostosowaną, mają poczucie dużej skuteczności prowadzonej pracy resocjalizacyjnej. Jest ona wysoka zdaniem 77% respondentów MOS i 60% respondentów MOW. W celu podniesienia skuteczności resocjalizacji postulują: zwiększenie oferty programów terapeutycznych z jednoczesnym zabezpieczeniem środków finansowych na ich realizację – wybory MOW, szkolenia pracowników w zakresie umiejętności prowadzenia zajęć metodą superwizji i komputeryzacja ośrodków – wybory MOS.

8. W 90% wychowawcy MOS i w 95% wychowawcy MOW jako bardzo wysokie ocenili swoje predyspozycje psychiczne do pracy w ośrodku. Ci sami wychowawcy w zdecydowanej większości oceniają pozytywnie swoje kompetencje wychowawcze i profilaktyczne oraz nie stwierdzają deficytów utrudniających skuteczne rozwiązywanie problemów.

9. W opinii zdecydowanej większości dyrektorów placówek resocjalizacyjnych brak jest wystandaryzowanych metod badania efektywności resocjalizacji prowadzonej w warunkach MOW i MOS, co nie pozwala na wiarygodne badanie losów wychowanków po opuszczeniu przez nich przywołanych wyżej placówek.

KATEGORIE ZACHOWAŃ AGRESYWNYCH

Porównanie 1997, 2003, 2007 (dane w %)



Oprac.: prof. dr hab. K. Ostrowska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, marzec 2008 r.

Warszawa, 19 sierpnia 2008 r.



**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

BAKA-JP-0701-97-2/2008

Pan

Józef Górny

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezencie!

*dy. Bukach
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Stanisław Jarosz*

Mając na uwadze treść art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 23, poz. 1701), przekazuję stanowisko do Informacji o wynikach kontroli przeciwdziałania zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych (pismo KNO-41005/2007; P/07/081).

Pozytywna ocena Najwyższej Izby Kontroli stanowi potwierdzenie dobrej jakości działalności szkół i placówek oświatowych, publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii oraz organów prowadzących te jednostki w zakresie przeciwdziałania zachowaniom problemowym i zjawiskom patologii społecznej wśród dzieci i młodzieży.

Należy podkreślić, że rezultaty zgodne z wynikami kontroli NIK wykazują międzynarodowe badania porównawcze HBSC (Health Behaviour In School-Aged Children), ESPAD (European School Survey Project on Alcohol and Drugs) oraz badania kontekstowe PISA (Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD/PISA)). Wyniki tych badań i analiz wykazują rzeczywisty spadek, a w niektórych obszarach wyhamowanie przejawów patologii społecznej wśród dzieci i młodzieży, w tym zażywania narkotyków i spożycia alkoholu. Dostępne dane policyjne wskazują na spadek przestępczości nieletnich (dane potwierdzone także w ramach Krajowego Programu Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przestępczości wśród Dzieci i Młodzieży). Jest to znaczące osiągnięcie realizowanej w ramach systemu oświaty profilaktyki zintegrowanej, adresowanej do dzieci i młodzieży.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Sekretariat Wiceprezesa
Józefa Górnego
Data wpływu 20.08.2008
L. dz. S/G - 366/A/2008

Przedstawione przez NIK w *Informacji o wynikach kontroli przeciwdziałania zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych* wnioski i zalecenia zostaną wykorzystane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej przy konstruowaniu priorytetowych zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego dla kuratorów oświaty na rok szkolny 2008/2009 oraz w pracy merytorycznej, m.in. na najbliższej naradzie (w IV kwartale br.) wizytatorów ds. poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz kształcenia specjalnego. Zostaną one także wykorzystane przy planowanej modernizacji systemu kształcenia specjalnego i resocjalizacji.

Poniżej przedstawione są w skrócie dotychczasowe działania w zakresie przeciwdziałania zachowaniom problemowym i zjawiskom patologii społecznej wśród dzieci i młodzieży, działania wdrażane aktualnie oraz wstępne, planowane formy wykorzystania wniosków i zaleceń zawartych w *Informacji* NIK.

W ciągu ostatnich lat podjęto i zrealizowano działania zmierzające do przeciwdziałania zachowaniom problemowym i zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych, budowy systemu wychowawczo-profilaktycznego szkoły oraz poprawy bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w środowisku szkolnym. Do systemu edukacji obok działań edukacyjnych wprowadzono działania wychowawczo-profilaktyczne. Działania związane z zapobieganiem i przeciwdziałaniem zachowaniom problemowym zostały zapoczątkowane wprowadzeniem do obowiązkowych zadań szkoły szkolnego programu wychowawczego oraz szkolnego programu profilaktyki problemów dzieci i młodzieży.

Szkolny **program wychowawczy** wprowadzono przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie ramowego statutu publicznej sześciolletniej szkoły podstawowej oraz publicznego gimnazjum (Dz.U. Nr 14, poz.131). Szkolny **program profilaktyki** problemów dzieci i młodzieży wprowadzono przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2002 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. Nr 10, poz. 96). Realizacja tego zadania obowiązuje szkoły wszystkich typów od 1 września 2002 r.

Szkoła ma obowiązek okresowego diagnozowania problemów i podejmowania działań profilaktycznych, adekwatnych do występujących na terenie szkoły zagrożeń. Przyjęte w ramach szkolnego programu profilaktyki strategie rozwiązywania występujących na terenie szkoły problemów obejmują całą społeczność szkolną: uczniów, nauczycieli i rodziców. Działania te umożliwiają poprawę klimatu społecznego szkoły i stanowią szansę na zredukowanie wielu czynników wyzwalających negatywne zachowania uczniów zarówno w środowisku szkolnym, jak i pozaszkolnym. Wymagają jednak stałego monitoringu w związku

ze zmieniającą się każdego roku rzeczywistością szkolną (nowi uczniowie, często również nowe problemy).

Głównym celem podejmowanych działań jest wdrożenie w zakresie profilaktyki problemów dzieci i młodzieży **rozwiązania systemowego**, obejmującego tworzenie podstaw prawnych działalności profilaktycznej szkoły, tworzenie instrumentów prawidłowej realizacji tego zadania oraz organizację i realizację nadzoru pedagogicznego nad działalnością profilaktyczno-wychowawczą szkół.

W ramach długofalowych działań systemowych związanych z zapobieganiem i przeciwdziałaniem agresji i przemocy w środowisku szkolnym przeprowadzane są tzw. badania na reprezentatywnych próbach uczniów. Ministerstwo Edukacji Narodowej sfinansowało trzy edycje badań nad tym zjawiskiem w szkołach różnych typów. Badania zostały przeprowadzone przez Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej we współpracy z Uniwersytetem w Eichstedt w Bawarii oraz Instytutem Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego. Wyniki III edycji badań zostały opublikowane w pozycji pt. „**Zachowania agresywne w szkole. Badania porównawcze 1997-2003**” K.Ostrowska, J.Surzykiewicz CMPPP, Warszawa 2005. Ponadto w marcu 2006 r. w ramach kampanii medialnej „Szkoła bez przemocy” realizowanej przez grupy wydawnicze Polska Presse i Orkla Press zostały przeprowadzone przez CBOS badania reprezentatywne oparte na metodologii wypracowanej przez CMPPP.

W Polsce prowadzone są także regularne, międzynarodowe badania porównawcze. Najważniejszymi z tych badań są badania HBSC (Health Behaviour In School-Aged Children), prowadzone przez WHO, powtarzane co 4 lata, realizowane ostatnio w 23 krajach europejskich oraz badania ESPAD (European School Survey Project on Alcohol and Drugs), prowadzone od 1995 r., co 4 lata, w 35 krajach europejskich.

Wyniki badań, zarówno polskich, jak i światowych dotyczących zachowań problemowych uczniów są wykorzystywane w programach szkoleniowych dla nauczycieli, których celem jest zwiększenie ich kompetencji wychowawczych oraz wyeliminowanie lub ograniczenie zachowań agresywnych uczniów. Prowadzone są m.in. szkolenia dla nauczycieli, przygotowujące ich do nauczania umiejętności rozwiązywania konfliktów w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych oraz do wprowadzania procedur mediacyjnych w konfliktach pojawiających się w klasach.

Oprócz programów profilaktycznych realizowane są na bieżąco szkolenia nauczycieli w zakresie omawianej problematyki. Z dotychczas zrealizowanych do najważniejszych należały szkolenia dotyczące następujących obszarów tematycznych:

- „Procedury postępowania w sytuacjach zagrożeń w szkole”,
- „Diagnozowanie problemów dzieci i młodzieży jako punkt wyjścia do budowania szkolnego programu profilaktyki”,
- „Konstruowanie, wdrażanie i ewaluacja szkolnego programu profilaktyki”,
- „Przeciwdziałanie agresji i przemocy w szkole”,
- „Sposoby radzenia sobie z trudnymi zachowaniami uczniów w szkole i reagowania na nieposłuszeństwo, odmowę uczęszczania do szkoły i inne zachowania destrukcyjne”,
- „Udane spotkania z rodzicami w szkole – jak budować partnerską relację i zachęcać rodziców do współpracy”,
- „Negocjacje i mediacje jako skuteczne sposoby konstruktywnego rozwiązywania konfliktów w klasie i w szkole oraz w pracy z rodzicami”,
- „Metody pracy z dziećmi i młodzieżą mającymi trudności w funkcjonowaniu społecznym”,
- „Rodzice, nauczyciele, uczniowie - partnerzy w procesie wychowania w szkole”.

W ramach rozwijania działań sprzyjających przeciwdziałaniu agresji i przemocy w środowisku szkolnym, w tym doskonalenia szkolnego programu profilaktyki problemów dzieci i młodzieży zostały wydane i przekazane do kuratoriów oświaty następujące publikacje: „Szkolny program profilaktyki: istota, konstruowanie, ewaluacja - poradnik metodyczny” (Z. Gaś, MENiS), „Badanie zapotrzebowania na profilaktykę w szkole”- pakiet narzędzi badawczych (Z.Gaś, MENiS), „Agresja i przemoc w szkolnych działaniach profilaktycznych. Poradnik metodyczny dla nauczycieli” (MENiS).

Wśród najważniejszych zrealizowanych w ostatnich latach, finansowanych przez MEN, programów i działań profilaktyczno-edukacyjnych prowadzonych w środowiskach otwartych wymienić należy:

- szkolenia interdyscyplinarnych zespołów zaangażowanych w działania profilaktyczno-wychowawcze w środowiskach lokalnych
- szkolenia liderów młodzieżowych w ramach programu: „Wychowawca podwórkowy”, oraz w ramach programu „Młodzi przeciw patologiom społecznym;
- szkolenia obejmujące uczniów, nauczycieli i rodziców pn. „Mediacja jako metoda komunikacji i rozwiązywania konfliktów bez przemocy” realizowane we współpracy z Polskim Centrum Mediacji;
- prowadzenie banku rekomendowanych programów profilaktycznych, uzupełniających działania podejmowane w ramach programu wychowawczego szkoły oraz szkolnego programu profilaktyki, dostępnego na stronach internetowych Centrum Metodycznego Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej (www.cmppp.edu.pl).

W ramach działań środowiskowych realizowana jest również coraz szersza współpraca ponadresortowa w zakresie zapobiegania problemowym zachowaniom dzieci i młodzieży w środowisku szkolnym. Istotnym dla uzyskania jak najskuteczniejszych efektów podejmowanych działań jest włączenie się w realizację zadań z tego obszaru różnych podmiotów: administracji rządowej i samorządowej, szkół i placówek oświatowych, partnerów społecznych, pracodawców, organizacji pozarządowych, a także kościołów i związków wyznaniowych.

Wśród najważniejszych celów tej współpracy wymienić należy:

- stworzenie płaszczyzny nawiązywania i zacieśniania współpracy między przedstawicielami różnych instytucji i organizacji powołanych do niesienia pomocy rodzinie zagrożonej patologią społeczną i dziecku zagrożonemu niedostosowaniem społecznym;
- poznanie możliwości i zasad udzielania wsparcia przez pracowników pomocy społecznej, policji, sądu, poradni czy szkoły oraz wzajemnych oczekiwań przedstawicieli tych instytucji, opracowanie zasad współdziałania w zakresie zapobiegania wszelkim przejawom patologii społecznej występujących lub mogących wystąpić na danym obszarze;
- wypracowanie spójnych, możliwych do wdrożenia strategii rozwiązywania problemów w wymiarze lokalnym i regionalnym (gmina, powiat, województwo).

Znaczącym elementem ww. współpracy jest **Krajowy Program Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przestępczości wśród Dzieci i Młodzieży**, sukcesywnie realizowany od czterech lat. Koordynatorem tego programu jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który corocznie przedstawia sprawozdanie Radzie Ministrów (zgodnie z postanowieniami uchwały Rady Ministrów nr 49 z dnia 19 marca 2002 r.). W momencie wdrożenia Programu w Polsce mieliśmy do czynienia ze wzrostem przestępczości dzieci i młodzieży. Obecnie na ostatnim etapie uzgodnień międzyresortowych znajduje się sprawozdanie z realizacji zadań Programu w 2007 r., w którym stwierdzono, że „w wyniku podjętych działań w 2007 r. zmalała ogólna liczba przestępstw kryminalnych popełnianych przez nieletnich, w tym także w środowisku szkolnym”.

Cele programu realizowane są poprzez wdrażanie programów modułowych, stanowiących jego integralną część. Jeden z programów modułowych stanowi wdrażanie *procedur postępowania nauczycieli i metod współpracy szkół z policją w sytuacjach zagrożenia dzieci oraz młodzieży przestępczością i demoralizacją, w szczególności narkomanią, alkoholizmem i prostytutką*.

W opinii realizatorów (Sprawozdanie z realizacji Programu w 2007 r.) „w sposób znaczący uległa poprawie współpraca na linii Policja - placówki oświatowe..., a co za tym idzie udało się

doprowadzić do lepszej i szybszej wymiany informacji oraz wzrostu liczby zgłoszeń ze strony szkół i ilości interwencji. Zaobserwowano pozytywne tendencje dotyczące skuteczności rozpoznawania ścigania nieletnich sprawców przestępstw oraz szybkości reakcji na przejawy demoralizacji występujące na terenie placówek oświatowych”.

Trwają sukcesywne prace nad przywróceniem w szkołach skutecznej profilaktyki, opartej na budowaniu pozytywnego klimatu szkoły, obejmującej m.in. trening umiejętności życiowych, promocję zdrowia, budowanie przekonań i systemu wartości u młodych ludzi, rozwijanie postaw osobistego zaangażowania, umiejętność radzenia sobie z presją społeczną, trening komunikacji.

Szczególną troską obecnego Rządu jest problem poprawy klimatu szkoły, **budowa szkoły przyjaźnie wymagającej, wspierającej rozwój dzieci i młodzieży, rozwijającej zdolności i umiejętności ucznia, będącej miejscem bezpiecznym i przyjaznym.** W tym celu przygotowywany jest **Rządowy program „Bezpieczna i przyjazna szkoła”.** Program „Bezpieczna i przyjazna szkoła” ukierunkowany został na budowanie szkoły wspierającej uczniów i jednocześnie wymagającej. Doskonalenie umiejętności wychowawczych nauczycieli i rodziców, a także kształtowanie umiejętności społecznych i emocjonalnych uczniów – to podstawowe obszary, jakie zostaną wzmocnione w tym programie. Proponowany program wiąże się również ze wzmocnieniem funkcji wychowawczej szkoły, budowaniem pozytywnego klimatu społecznego oraz ze zmianą relacji pomiędzy uczniami i nauczycielem. Zakłada przeniesienie akcentu na współpracę i budowanie przyjaznego, wspierającego środowiska w szkole. Karanie, dyscyplinowanie i restrykcje pozostają tymi środkami, które mają zastosowanie dopiero po wyczerpaniu dostępnych, korygujących oddziaływań wychowawczych.

Zgodnie z założeniami wprowadzanej reformy programowej, zaufanie jest jednym z filarów szkoły, która dobrze uczy i wymaga. Szacunek i zaufanie powinny też stać się fundamentem programu wychowania realizowanego w polskich szkołach. Istotnym elementem szkoły zapewniającej bezpieczeństwo i wymagającej – jest budowanie wewnętrznej motywacji do nauki, uczenie dokonywania świadomych wyborów przez uczniów i odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Tak więc mniejsza uwaga będzie skierowana na tworzenie zewnętrznych ograniczeń i środków kontroli (takich jak izolowanie uczniów sprawiających trudności, oprogramowanie ograniczające dostęp do szkodliwych stron w Internecie czy przymus jednolitego stroju szkolnego) a więcej środków, energii i czasu poświęcone zostanie

kształtowaniu umiejętności wychowawczych nauczycieli i rodziców oraz umiejętności społecznych i emocjonalnych uczniów.

Program koncentruje się na społecznym wymiarze klimatu szkoły, który stanowi istotny czynnik poprawy stanu bezpieczeństwa w szkole. Zwraca ponadto uwagę na fakt, że kształtowanie pozytywnego społecznego klimatu oznacza między innymi: rozwijanie środowiska szkoły jako wspólnoty, budowanie otwartej komunikacji interpersonalnej, kształtowanie umiejętności radzenia sobie z konfliktami, konstruktywne rozwiązywanie sporów, budowanie realnej samooceny i poczucia własnej wartości uczniów.

Priorytetowym zadaniem ww. programu jest osiągnięcie rzeczywistej poprawy stanu bezpieczeństwa uczniów w polskich szkołach, ograniczenie występujących zjawisk patologicznych poprzez poprawę klimatu psychospołecznego szkoły i wprowadzenie programu wychowawczego w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości, szacunku i wolności.

Odnosząc się do wniosków NIK dotyczących Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych (MOW) i Młodzieżowych Ośrodków Socjoterapii (MOS) informuję, że Ministerstwo Edukacji Narodowej, celem zwiększenia liczby miejsc w w tych ośrodkach zrealizowało w 2007 r. ogólnopolski konkurs dla organów prowadzących te placówki. W ramach konkursu organy prowadzące mogły ubiegać się o dofinansowanie działań mających na celu poprawę jakości pracy i zwiększenie liczby miejsc w MOW i MOS. Jednakże kwestia zmiany profilu placówki pozostaje w kompetencjach organu prowadzącego. Ponadto ustawa o finansach publicznych nie pozwala Ministrowi Edukacji Narodowej na finansowanie inwestycji oświatowych, zaś programy operacyjne w ramach EFS także pozostawiają tzw. „twarde” działania samorządom terytorialnym.

Jeszcze w 2008 r. zostanie zorganizowany konkurs dla organów prowadzących MOW i MOS. Jednym z priorytetów tego konkursu będzie zwiększenie liczby miejsc w tych placówkach dla dziewcząt. Jednocześnie zostanie rozważone tworzenia w tych placówkach szkół dla dziewcząt upośledzonych umysłowo w stopniu lekkim, które obecnie mogą realizować obowiązek szkolny w oparciu o podstawę programową kształcenia ogólnego we wszystkich placówkach MOW dla dziewcząt. Utworzenie szkoły dla nieletnich objętych pierwszym etapem edukacyjnym mogłoby skutkować dla organu prowadzącego problemami z naborem do takiej placówki, są to bowiem sytuacje incydentalne. Obecnie jest możliwe umieszczanie nieletnich w placówkach MOW i MOS posiadających szkoły podstawowe, w trybie nauczania indywidualnego.

Szczegółowego rozważenia wymagać będzie podniesiona przez Najwyższą Izbę Kontroli kwestia zapewnienia nieletnim przebywającym w MOW i MOS, wymagającym **kontynuowania procesu leczenia po pobycie w szpitalu psychiatrycznym oraz uzależnionych od alkoholu lub środków psychoaktywnych** warunków do nauki, wychowania i opieki.

Zgodnie z ustawą z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2002r., Nr 11, poz.109 z późn. zm.) środki wychowawcze wymienione w ustawie, w tym umieszczenie w młodzieżowym ośrodku wychowawczym lub młodzieżowym ośrodku socjoterapii stosuje się w dążeniu do przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich i stwarzania warunków powrotu do normalnego życia nieletnim, którzy popadli w konflikt z prawem bądź z zasadami współżycia społecznego. Zgodnie z art. 12 ww. ustawy, *w razie stwierdzenia u nieletniego upośledzenia umysłowego, choroby psychicznej lub innego zakłócenia czynności psychicznych bądź nałogowego używania alkoholu albo innych środków w celu wprowadzenia się w stan odurzenia, sąd rodzinny może orzec umieszczenie nieletniego w szpitalu psychiatrycznym lub innym odpowiednim zakładzie leczniczym.*

W przypadku nieletnich dotkniętych chorobą (uzależnienie od substancji psychoaktywnych wymagające leczenia odwykowego, choroby psychiczne) właściwym działaniem jest umieszczenie nieletniego w placówce leczniczej. W takiej sytuacji działaniem podstawowym jest zapewnienie właściwej opieki medycznej i lekarskiej. Tymczasem wychowankowie MOW i MOS korzystają jedynie z opieki medycznej w jednostkach podstawowej opieki zdrowotnej, nie prowadzących specjalistycznego leczenia odwykowego ani psychiatrycznego. Zgodnie z art. 12 cyt. ustawy „Jeżeli zachodzi potrzeba zapewnienia nieletniemu jedynie opieki wychowawczej, sąd może orzec umieszczenie go w młodzieżowym ośrodku wychowawczym lub w młodzieżowym ośrodku socjoterapii, a w przypadku gdy nieletni jest upośledzony umysłowo w stopniu głębokim i wymaga jedynie opieki - w domu pomocy społecznej.”

Oddziaływania wychowawczo-resocjalizacyjne MOW i MOS sprawdzają się w przypadku nieletnich niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym, zagrożonych uzależnieniem, z zaburzeniami zachowania lub z zaburzeniami psychicznymi. Są to działania pedagogiczne, psychologiczne i psychoterapeutyczne, spełniające rolę profilaktyczną i korygującą w przypadku zaburzeń funkcjonowania. Jednakże w przypadku trwającego procesu chorobowego niezbędna jest terapia medyczna, dostępna w placówkach leczniczych.

Dyrektorzy młodzieżowych ośrodków wychowawczych oraz młodzieżowych ośrodków socjoterapii, a także pracownicy resocjalizacji podkreślają zwiększone potrzeby tych placówek w zakresie opieki medycznej w odniesieniu do przyjmowanych obecnie wychowanków. Jednakże

system opieki zdrowotnej nie przewiduje świadczenia usług medycznych poza zakładami opieki zdrowotnej. Ponieważ leczenie psychiatryczne i prowadzenie leczenia odwykowego obecnie jest realizowane jedynie w specjalistycznych zakładach leczniczych kwestia ta będzie wymagała głębokiego przemyślenia, we współpracy z resortem zdrowia i finansów.

Przedstawione, przez NIK wnioski i zalecenia, w *Informacji o wynikach kontroli przeciwdziałania zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych*, w części dotyczącej publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, zostaną wykorzystane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej podczas najbliższej narady (w IV kwartale br.) wizytatorów ds. poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz kształcenia specjalnego. Ponadto, do priorytetowych zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego dla kuratorów oświaty na rok szkolny 2008/2009 planowane jest wpisanie zadań dotyczących doskonalenia pracy zespołów orzekających oraz form współpracy szkół i placówek oświatowych z publicznymi poradniami psychologiczno-pedagogicznymi.

W tym zakresie upowszechniane będą doświadczenia, realizowanego od marca 2005 r., programu Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Kuratorium Oświaty w Olsztynie pn. „*Wspomaganie szkół i placówek przez poradnie psychologiczno – pedagogiczne w wychowaniu i profilaktyce*”. Program ma na celu wypracowanie lokalnych propozycji skuteczniejszych form współpracy poradni psychologiczno – pedagogicznych ze szkołami i placówkami oświatowymi.

Nadzór pedagogiczny sprawowany przez kuratora oświaty nad realizacją przez poradnie psychologiczno - pedagogiczne zadań statutowych, w szczególności w zakresie prawidłowego funkcjonowania zespołów orzekających stanowi troskę Ministerstwa od wielu lat. W latach 2005-2007 na naradach wizytatorów ds. poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz kształcenia specjalnego przedstawiano i szczegółowo omawiano materiały metodyczne opracowane przez Kuratorium Oświaty w Lublinie. Przygotowano je na podstawie analizy uzasadnień do wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie do którego wpływały odwołania od decyzji kuratora oświaty. Materiały zostały za pośrednictwem kuratorów oświaty przekazane wszystkim dyrektorom poradni z zaleceniem ich wykorzystania w pracy zespołów orzekających.

2. powasiamini
WZ MINISTRA
SEKRETARZ STANU
[Signature]
Krzyszyna Szumilas