NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.004.03.2020

Pan
Piotr Kuczera
Prezydent Miasta Rybnika
Urząd Miasta Rybnika
ul. Bolesława Chrobrego 2
44-200 Rybnik

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Rybnika, ul. Bolesława Chrobrego 2, 44-200 Rybnik[1]
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Kuczera, Prezydent Miasta[2], wybrany na stanowisko w wyborach, które odbyły się w dniu 21 października 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania dla zapewnienia bezpieczeństwa w szkołach w sytuacji wystąpienia zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych. 2. Współpraca z innymi instytucjami zajmującymi się sprawami bezpieczeństwa.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2020 (do czasu zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[3].
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Beata Olejnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/77/2020 z 3 marca 2020 r. 2. Bogusława Pala, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/154/2020 z 17 czerwca 2020 r. 3. Mariusz Podolski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/75/2020 z 3 marca 2020 r. i nr LKA/188/2020 z 13 lipca 2020 r. (akta kontroli str. 1-3,190,277)

[1] Dalej: Urząd lub jednostka.

[2] Dalej: Prezydent lub Organ prowadzący.

[3] Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, organ prowadzący nie podjął odpowiednich działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego w szkołach, nie uczestniczył w przygotowaniu procedur bezpieczeństwa przez szkoły oraz nie dokonał weryfikacji ich wdrażania, co stanowi naruszenie art. 57 i art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe[5].

W okresie objętym kontrolą nie miały miejsca przypadki fizycznego zagrożenia zewnętrznego w szkołach, tj. wtargnięcia napastnika do szkoły, podłożenia ładunku wybuchowego bądź podejrzanego pakunku czy skażenie chemiczne lub biologiczne. Natomiast w ponad połowie zarządzanych placówek szkolnych (w 24 z 45 tj. 53,3%) wystąpiły fizyczne zagrożenia wewnętrzne. Średnia liczba zdarzeń przypadających na jedną szkołę wyniosła siedem w 2018 r. i pięć w 2019 r.

W sprawach dotyczących bezpieczeństwa w szkołach Urząd utrzymywał współpracę z instytucjami zajmującymi się bezpieczeństwem, przy czym współpraca ta nie była oparta na jednolitych, sformalizowanych zasadach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[6] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja działań dla zapewnienia bezpieczeństwa w szkołach

Opis stanu faktycznego

1. Według stanu na dzień 1 września lat szkolnych 2018/2019 i 2019/2020 na terenie Miasta Rybnika funkcjonowało odpowiednio 69[7] i 70[8] placówek oświatowych, dla których Prezydent był organem prowadzącym, z tego: 11 szkół podstawowych i 34 szkoły ponadpodstawowe. Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta w kontrolowanym okresie *organ prowadzący szkoły nie podejmował działań związanych z identyfikacją zagrożeń dla szkół, nie korzystał z analiz i opracowań specjalistów w dziedzinie bezpieczeństwa w szkołach, nie opracowano wytycznych, standardów, procedur zapewniających bezpieczeństwo w szkołach (…).* Stwierdził, że *Szkoły indywidualnie odpowiadają za plany i ich aktualizacje w zakresie bezpieczeństwa.* Wbrew złożonym wyjaśnieniom Zastępcy Prezydenta organ prowadzący nie może pozostawać w bezczynności twierdząc, że szkoły powinny same dbać o bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Nieidentyfikowanie zagrożeń, niekorzystanie z opracowań specjalistów oraz nieopracowanie wytycznych wskazuje na nierzetelne realizowanie nadzoru nad szkołami przez organ prowadzący, co stanowi naruszenie art. 57 i art. 10 ust. 1 pkt 1 prawa oświatowego i zostało opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości.*

---

[4] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

[5] Dz. U. z 2019 r., poz. 1148, ze zm., dalej *prawo oświatowe*.

[6] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

[7] Jedno Liceum Ogólnokształcące, jeden Młodzieżowy Dom Kultury, jedno Ognisko Pracy Pozaszkolnej, 23 Przedszkola, jedna Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, jedno Centrum Edukacji Zawodowej, jeden Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy, 15 Szkół Podstawowych, jeden Specjalny Zespół Szkolno-Przedszkolny, osiem Zespołów Szkół, 14 Zespołów Szkolno-Przedszkolnych, jedna Szkoła Sportowa i jeden Zespół Szkół Technicznych.

[8] Trzy Licea Ogólnokształcące, jeden Młodzieżowy Dom Kultury, 24 Przedszkola, jedna Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, jedno Centrum Edukacji Zawodowej, jeden Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy, 16 Szkół Podstawowych, jeden Specjalny Zespół Szkolno-Przedszkolny, jeden Zespół Edukacyjno-Artystyczny, sześć Zespołów Szkół, 13 Zespołów Szkolno-Przedszkolnych, jedna Szkoła Sportowa i jeden Zespół Szkół Technicznych.

W ramach działań informacyjno-edukacyjnych, w 2019 r. przeprowadzono szkolenie pt. *Współpraca Policji z placówkami oświatowymi w zakresie bezpieczeństwa.* Koszt organizacji szkolenia, w tym m.in. zakup literatury specjalistycznej z zakresu obronności państwa wyniósł 2,0 tys. zł (1,2 tys. zł pochodziło ze środków Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego).

(akta kontroli str. 31-32,40,43-44, 167-185,188, 464)

2. Urząd nie przystąpił do programu „Bezpieczna +" na rok szkolny 2018/2019. Jak wyjaśnił Z-ca Prezydenta powodem niezłożenia wniosku w kontrolowanym okresie *była sytuacja zaistniała w latach poprzednich. Miasto Rybnik kilkakrotnie składało wnioski*[9] *o dofinansowanie w ramach programu Bezpieczna +, jednakże nie zostało ono przyznane. Ponadto nie otrzymano wyjaśnienia ani uwag wskazujących na powody nieprzyznania dofinansowania, które potencjalnie mogłyby stanowić wskazówkę pozwalającą na skorygowanie i udoskonalenie składanych wniosków.*

(akta kontroli str. 40-41,43-44,48-166,191,199-200)

3. Z-ca Prezydenta podał, że *organ nie uczestniczył w przygotowaniu przez prowadzone szkoły procedur postępowania na wypadek zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych.* Brak aktywności ze strony organu prowadzącego w powyższym zakresie wskazuje na naruszenie art. 57 i art. 10 ust. 1 pkt 1 prawa oświatowego i zostało opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

Procedury postępowania na wypadek fizycznych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych przyjęło 44 z 45 szkół (97,8%), z tego 33 szkoły podstawowe i 11 szkół ponadpodstawowych, a w jednej ze szkół działania z związane z opracowaniem procedur postępowania na wypadek fizycznych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych Dyrektor szkoły rozpoczął dopiero w lutym 2020 r. Jako przyczynę nieprzyjęcia procedur w tym zakresie przez jedną ze szkół podstawowych[10] jej Dyrektor w wyjaśnieniach do Urzędu podał, że podjął działania w celu stworzenia kompleksowego systemu bezpieczeństwa, które ze względu na *pandemię*, a w związku z tym zawieszenie zajęć nie zostały omówione z nauczycielami i wprowadzone. Dodał przy tym, że brak tych procedur nie oznaczał jednak, iż w szkole nie podejmowano działań dotyczących bezpieczeństwa i nie stosowano procedur związanych z bezpieczeństwem i jego zagrożeniami. Stosowane były np. procedury postępowania w sytuacji niewłaściwego zachowania ucznia czy instrukcja bezpieczeństwa przeciwpożarowego; organizowano próbne ewakuacje pracowników, uczniów i wychowanków; przeprowadzano szkolenia dot. bezpieczeństwa i zagrożeń takich jak wtargnięcie na teren placówki „aktywnego strzelca", odpowiedzialność prawna nieletnich, odpowiedzialność prawna związana z bezpieczeństwem, cyberprzemoc; prowadzono profilaktykę nt. zapobiegania niewłaściwego zachowania uczniów, agresji, przemocy; organizowano warsztaty dla uczniów, prelekcje dla rodziców, a placówka brała udział w różnych programach profilaktycznych.

W ww. placówce, w kontrolowanym okresie nie miały miejsca przypadki zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych.

(akta kontroli str. 191,199,201-202,278-371,392-463)

4. Urząd nie wystąpił w kontrolowanym okresie o dofinansowanie w ramach realizacji *Programu Ograniczanie przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im Władysława Stasiak na lata 2018-2020* w zakresie zapobiegania zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym. Jako przyczynę Z-ca Prezydenta podał

[9] Przed okresem kontrolnym Urząd dwukrotnie złożył wnioski o dofinansowanie: jeden w 2015 r. na rok szkolny 2015/2016 złożony 10 września 2015 r. i drugi w 2016 r. na rok szkolny 2016/2017 złożony 31 maja 2016 r. jednakże żaden z tych wniosków nie otrzymał dofinansowania.

[10] Zespół Szkolno-Przedszkolny nr 3 – Szkoła Podstawowa nr 37.

brak informacji zwrotnej w poprzednich konkursach odnośnie złożonych wniosków i powodów nieprzyznania dofinansowania[11], co nie dawało możliwości skorygowania błędów w kolejnych edycjach programu.

(akta kontroli str. 191,200,212-250)

5. W kontrolowanym okresie w prowadzonych szkołach wystąpiły wyłącznie zagrożenia wewnętrzne. W latach szkolnych 2018/2019 i 2019/2020 były to odpowiednio:

- bójki, pobicie, szarpanie: 260 i 163

- posiadanie przez ucznia ostrego narzędzia np. noża, scyzoryka, maczety lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu: osiem i 12,

- inne, tj. wulgarne nagrania w Internecie, hejt w mediach społecznościowych: 31 i 32.

Zdarzenia te wystąpiły w 24 z 45 placówek szkolnych, a na podstawie przedłożonej przez szkoły dokumentacji podejmowano działania adekwatne do zaistniałych zdarzeń i były to m.in. pomoc pedagogiczna i psychologiczna, wezwanie policji.

(akta kontroli str. 44,46,392-463)

6. Według protokołów z kontroli przeprowadzonych w obiektach szkolnych w 2018 r. i 2019 r. w 12 na 45 szkół podstawowych i ponadpodstawowych w 2018 r. i w 18 na 45 szkół w 2019 r. stwierdzono nieprawidłowości, które mogły stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego. W przypadku trzech szkół: dwóch szkół podstawowych i jednej szkoły ponadpodstawowej do 15 lipca br. nie zrealizowano sformułowanych zaleceń[12]. Jak wyjaśnił Z-ca Prezydenta przyczyną były ograniczone możliwości finansowe Miasta, które wymuszają ustalanie zadań według konieczności pierwszeństwa ich realizacji.

(akta kontroli str. 191-198,200,203-211,251-276,372-381)

7. Wydział Zarządzania Kryzysowego Urzędu zorganizował w dniu 19 listopada 2019 r. szkolenie pt. *Współpraca Policji z placówkami oświatowymi w zakresie bezpieczeństwa* z przedstawicielami: Komendy Miejskiej Policji w Rybniku, Państwowej Straży Pożarnej w Rybniku oraz Straży Miejskiej w Rybniku. Przeszkolono łącznie 70 przedstawicieli placówek oświatowych, w tym 45 uczestników szkół.

(akta kontroli str. 167-185)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Organ prowadzący nie identyfikował zagrożeń dla bezpieczeństwa w szkołach, nie korzystał z opracowań specjalistów w dziedzinie bezpieczeństwa oraz nie opracował wytycznych służących zapewnieniu bezpieczeństwa. Brak aktywnego uczestnictwa w przygotowaniu przez szkoły procedur postępowania na wypadek fizycznych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz brak weryfikacji wdrożenia takich procedur wskazuje na nierzetelne realizowanie przez organ prowadzący nadzoru nad szkołami i tym samym naruszenie art. 57 i art. 10 ust. 1 pkt 1 prawa oświatowego.

OCENA CZĄSTKOWA

[11] przed okresem kontrolnym Urząd trzykrotnie złożył wnioski o dofinansowanie: jeden złożony 17 listopada 2014 r., drugi złożony 28 lipca 2016 r. i trzeci złożony 20 lutego 2017 r. jednakże żaden z tych wniosków nie otrzymał dofinansowania.

[12] Od 2018 r. w Szkole Podstawowej nr 15 m.in nie przeprowadzono remontu schodów, które były śliskie i groziły upadkiem, a w Szkole Podstawowej z Oddziałami Przedszkolnymi nie zamontowano bramy wjazdowej. Natomiast w Zespole Szkół Mechaniczno-Elektrycznych im. Tadeusza Kościuszki w Rybniku nie wymieniono siatki ogrodzeniowej.

Organ prowadzący nie podejmował działań mających na celu wsparcie szkół w zakresie zapewnienia w nich bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, nie wykazał również aktywnego uczestnictwa w przygotowaniu przez szkoły procedur postępowania na wypadek fizycznych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz weryfikacji wdrażania tych procedur, co stanowi naruszenie art. 57 i art. 10 ust. 1 pkt 1 prawa oświatowego. W kontrolowanym okresie nie miały miejsca fizyczne zagrożenia zewnętrzne, tj. wtargnięcie napastnika do szkoły, podłożenie ładunku wybuchowego bądź podejrzanego pakunku czy skażenie chemiczne lub biologiczne. Organ prowadzący rzetelnie weryfikował protokoły z kontroli bezpieczeństwa warunków korzystania z obiektów należących do szkół.

OBSZAR

2. Współpraca organu prowadzącego z instytucjami zajmującymi się bezpieczeństwem

Opis stanu faktycznego

W kwestii współpracy z instytucjami zajmującymi się bezpieczeństwem Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że *organ prowadzący nie ustala jednolitych zasad współpracy, jednak podczas systematycznych spotkań ustalane są obszary współpracy. Szkoły indywidualnie odpowiadają za plany i ich aktualizacje w zakresie bezpieczeństwa, w tym współpracę z Państwową Strażą Pożarną, Policją, służbami porządkowymi, służbami medycznymi.* Dodał, że *organ prowadzący posiada informacje o ustalonych zasadach współpracy przez szkoły, jednakże z uwagi na brak jednolitych zasad organ prowadzący nie kontroluje ich wdrażania.* W dalszych wyjaśnieniach podał, że *(…) bezpośrednie działania na rzecz bezpieczeństwa w szkołach oraz współpraca szkół z jednostkami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa, odbywa się na poziomie dyrekcji placówki i zależna jest od jego suwerennej decyzji.*

Współpraca ta przejawiała się m.in. w organizacji szkoleń, pogadanek czy próbnych alarmów przeciwpożarowych z udziałem przedstawicieli instytucji zajmujących się bezpieczeństwem.

(akta kontroli str. 186-189,281,287,171-185)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości .

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd nie ustalił jednolitych zasad współpracy z instytucjami zajmującymi się sprawami bezpieczeństwa, ani nie określił zasad tej współpracy podległym szkołom, tym samym nie kontrolował ich wdrożenia, nie wpłynęło to jednak na utrzymywanie takiej współpracy, która odbywała się poprzez organizację szkoleń, pogadanek czy próbnych alarmów przeciwpożarowych z udziałem przedstawicieli instytucji zajmujących się bezpieczeństwem.

IV. Wnioski

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

1. Podjęcie działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego w szkołach poprzez:
   a) zidentyfikowanie zagrożeń dla bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego w szkołach,
   b) opracowanie wytycznych służących zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego,

2. Zweryfikowanie wdrożonych przez szkoły procedur postępowania na wypadek zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych poprzez ocenę adekwatności tych procedur do stanu potencjalnych zagrożeń.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, 12 sierpnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler
Bogusława Pala
Specjalista kontroli państwowej

.....