



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.002.05.2020

Pan
Adam Sperzyński
Starosta Rawicki
Starostwo Powiatowe w Rawiczu
ul. Rynek 17, 63-900 Rawicz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Rawiczu, ul. Rynek 17, 63-900 Rawicz, dalej: Starostwo
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Sperzyński, Starosta Rawicki, od 1 grudnia 2014 r., dalej: Starosta
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania podejmowane dla zapewnienia bezpieczeństwa w szkołach. 2. Współpraca z innymi instytucjami zajmującymi się sprawami bezpieczeństwa.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2020 (I półrocze), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem ¹ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Marek Rozwalka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/62/2020 z 4 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej także: badany okres, kontrolowany okres.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2020 (I półrocze) Powiat Rawicki (dalej: Powiat) podejmował działania nakierowane na przeciwdziałanie występowaniu w prowadzonych przez siebie szkołach zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych⁴, jednak nie zawsze czyniono to z należytą rzetelnością.

Strategia Rozwoju Powiatu Rawickiego na lata 2016-2025 obejmowała sprawy zapewnienia porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli, w tym uczniów i pracowników prowadzonych szkół. Służyły temu także Powiatowe programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na lata 2016-2019 i 2020-2024. W ramach przyjętych w tych dokumentach założeń podjęto szereg działań edukacyjnych oraz profilaktyczno-prewencyjnych, m.in. w zakresie zapobiegania uzależnieniom, demoralizacji i przestępczości nieletnich, w tym poprawy bezpieczeństwa uczniów w szkołach. Prowadzono także działania inicjujące organizację szkoleń w podległych jednostkach, m.in. z zakresu zachowania w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych, w tym związanych z atakiem osoby uzbrojonej w niebezpieczne narzędzie lub atakiem terrorystycznym.

Nie przygotowano natomiast dla prowadzonych szkół jednolitych wytycznych, standardów lub procedur, służących zapewnieniu bezpieczeństwa na wypadek wystąpienia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych. Nie uczestniczono też w przygotowaniu takich opracowań przez szkoły oraz nie weryfikowano ich wdrożenia. Brak aktywności Powiatu w tym zakresie nie sprzyjał zapewnieniu optymalnego poziomu bezpieczeństwa uczniom i pracownikom szkół.

Powiat podejmował współpracę z instytucjami oraz innymi jednostkami, zajmującymi się sprawami bezpieczeństwa, zarówno na etapie opracowywania, jak i realizacji obowiązujących strategii i programów powiatowych. Nie skorzystano jednak z możliwości określenia jednolitych zasad współpracy pomiędzy prowadzonymi szkołami a tymi podmiotami.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Na potrzeby niniejszej kontroli za zagrożenia wewnętrzne uważa się zagrożenia fizyczne spowodowane m.in. posiadaniem przez ucznia na terenie szkoły noża, maczety lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu, bójki (pobicie, kopanie, popychanie, szarpanie połączone np. z kradzieżą - w potocznym znaczeniu tych słów, według przyjętej przez NIK metodyki, a nie w rozumieniu art. 158, 217, 278 i 280 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950, ze zm.)). Natomiast za zagrożenia zewnętrzne uważa się zagrożenia fizyczne wynikające m.in. z wtargnięcia napastnika do szkoły, podłożenia ładunku wybuchowego lub podejrzanego pakunku oraz ze stosowania skażenia chemicznego lub biologicznego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja działań dla zapewnienia bezpieczeństwa w szkołach

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania związane z bezpieczeństwem w szkołach realizował w Starostwie w badanym okresie m.in. Wydział Oświaty, Promocji i Rozwoju oraz Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego⁶. Zgodnie z postanowieniami Regulaminu Organizacyjnego Starostwa⁷ zadania Wydziału Oświaty w powyższym zakresie obejmowały m.in. zapewnienie warunków działania szkół, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, prowadzenie innych spraw z zakresu oświaty i wychowania wynikających z zadań delegowanych do jednostek samorządu terytorialnego przez przepisy prawa oświatowego⁸ i miejscowego, jak również prowadzenie spraw związanych z realizacją przez jednostki oświatowe programów i projektów finansowanych ze środków zewnętrznych. Do zadań Biura Bezpieczeństwa należało m.in. opracowywanie i aktualizacja założeń do powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, dokonywanie analiz z zakresu bezpieczeństwa publicznego w Powiecie. W ramach zarządzania kryzysowego Biuro wykonywało, stosownie do postanowień ww. regulaminu, obowiązki dotyczące m.in. prowadzenia monitoringu zagrożeń, opracowywania (aktualizacji) powiatowego planu zarządzania kryzysowego oraz zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi.

(akta kontroli str. 5-83)

W kontrolowanym okresie Powiat był organem prowadzącym⁹ dla jednej szkoły podstawowej¹⁰ oraz czterech szkół ponadpodstawowych¹¹.

(akta kontroli str. 84-94, 550)

1.2. W przyjętej uchwałą Rady Powiatu Nr XVII/125/16 z 28 kwietnia 2016 r. Strategii Rozwoju Powiatu Rawickiego na lata 2016-2025¹², w ramach celu strategicznego „Rozwój społeczno-gospodarczy powiatu”, Programu 5. „Pomoc społeczna, zdrowie i bezpieczeństwo”, zaplanowano m.in. realizację projektu strategicznego nr 5.4.

⁵ 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.

⁶ Dalej odpowiednio: Wydział Oświaty oraz Biuro Bezpieczeństwa.

⁷ Przyjętego uchwałami Zarządu Powiatu Nr 148/971/18 z 28 września 2018 r. oraz Nr 52/317/20 z 27 lutego 2020 r.

⁸ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r., poz. 910), dalej: Prawo oświatowe.

⁹ Uchwała Rady Powiatu Nr IX/86/19 z 30 maja 2019 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół ponadpodstawowych oraz szkół specjalnych z uwzględnieniem szkół ponadpodstawowych i specjalnych mających siedzibę na obszarze Powiatu prowadzonych przez inne organy prowadzące od dnia 1 września 2019 r. Wcześniej obowiązywała uchwała Rady Powiatu Nr XXVII/217/17 z 30 marca 2017 r. w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych, na okres od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r.

¹⁰ Szkoła Podstawowa Specjalna Nr 7 w Rawiczu, wchodząca w skład Zespołu Szkół Specjalnych im. Jana Pawła II w Rawiczu.

¹¹ I Liceum Ogólnokształcące im. Jarosława Dąbrowskiego w Rawiczu, dalej: LO; Zespół Szkół Przyrodniczo-Technicznych Centrum Kształcenia Ustawicznego w Bojanowie, dalej: ZSP-T (Liceum Ogólnokształcące, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych, Technikum im. Powstańców Wielkopolskich, Branżowa Szkoła I Stopnia, Szkoła Policealna); Zespół Szkół Zawodowych im. S. Bobrowskiego w Rawiczu, dalej: ZSZ (Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych, Technikum, Branżowa Szkoła I Stopnia, Szkoła Policealna); Zespół Szkół Specjalnych im. Jana Pawła II w Rawiczu, dalej: ZSS (Branżowa Szkoła Specjalna I Stopnia, Szkoła Specjalna Przystosowująca do Pracy, Gimnazjum Specjalne – do 31 sierpnia 2019 r.).

¹² Zmienionej uchwałą Rady Powiatu Nr XLI/322/18 z 26 kwietnia 2018 r.

„Zwiększenie stanu bezpieczeństwa na terenie powiatu”. Projekt ten obejmował m.in. zadania dotyczące działań profilaktycznych i zapobiegawczych w zakresie demoralizacji i przestępczości nieletnich, przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii oraz przestępczości przeciwko mieniu i życiu.

(akta kontroli str. 122-169)

Na terenie Powiatu obowiązywały Powiatowe programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego (dalej: Program Zapobiegania Przestępczości) na lata 2016-2019¹³ i 2020-2024¹⁴. W Programie przyjętym na lata 2016-2019, w odniesieniu do proponowanych działań profilaktycznych i zapobiegawczych, przewidziano m.in.:

a) w zakresie demoralizacji i przestępczości nieletnich: poprawę bezpieczeństwa uczniów w szkole i poza nią, kształtowanie otwartości i budowanie pozytywnego klimatu szkoły¹⁵; zbudowanie skutecznych mechanizmów współpracy dyrekcji (nauczycieli), rodziców, uczniów i Policji w zakresie bezpieczeństwa w szkołach¹⁶; analizę posiadanych informacji o zagrożeniach w szkołach;

b) w zakresie przeciwdziałania przestępczości przeciwko mieniu i życiu: organizowanie zajęć szkolnych i propagandowych w celu przywrócenia podstawowych wartości osobistych, tj. poszanowania godności, zdrowia i życia człowieka oraz nienaruszalności własności prywatnej, dóbr osobistych i społecznych¹⁷.

Zaplanowane na lata 2020-2024 działania profilaktyczne i zapobiegawcze m.in. obejmowały w zakresie demoralizacji i przestępczości nieletnich: organizowanie pogadanek na zajęciach szkolnych z funkcjonariuszami Policji¹⁸; dyżury nauczycieli na terenie szkoły w celu zapobiegania działaniom o przestępczym charakterze; przeciwdziałanie przemocy ze strony dorosłych i przemocy rówieśniczej w środowisku szkolnym¹⁹; działania edukacyjne informujące o skutkach i konsekwencjach wynikających z przestępczości i demoralizacji²⁰; działania profilaktyczne w szkołach w celu zapobiegania przestępstwom, analizę posiadanych informacji o zagrożeniach w szkołach²¹; wykorzystanie monitoringu wizyjnego dla poprawy bezpieczeństwa w szkołach oraz w ich otoczeniu²².

(akta kontroli str. 280-297, 399-425)

W dniach 26 czerwca 2018 r. oraz 25 czerwca 2019 roku na posiedzeniach Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Powiatu Rawickiego, jej członkowie zapoznawali się m.in. z informacjami z realizacji za lata 2017 i 2018 działań prewencyjnych, profilaktycznych i zapobiegawczych w zakresie przeciwdziałania demoralizacji

¹³ Przyjęty uchwałą Rady Powiatu Nr XIII/95/16 z 28 stycznia 2016 r. w sprawie przyjęcia do realizacji „Powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na lata 2016-2019”.

¹⁴ Przyjęty uchwałą Rady Powiatu Nr XVIII/144/20 z 30 stycznia 2020 r. w sprawie przyjęcia do realizacji „Powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na lata 2020-2024”.

¹⁵ Wykonawcy: m.in. dyrektorzy i pedagodzy szkolni, wychowawcy; podmioty współpracujące: KPP, dyrektorzy szkół.

¹⁶ Wykonawcy: m.in. dyrektorzy i pedagodzy szkolni, policja; podmioty współpracujące: dyrektorzy szkół.

¹⁷ Wykonawcy: dyrektorzy i pedagodzy szkolni, wychowawcy; podmioty współpracujące: samorząd lokalny.

¹⁸ Wykonawcy: dyrektorzy i pedagodzy szkolni, wychowawcy, samorządy lokalne; podmioty współpracujące: KPP, samorządy lokalne.

¹⁹ Wykonawcy: m.in. KPP; podmioty współpracujące: samorządy lokalne, dyrektorzy szkół, pedagodzy szkolni, wychowawcy, rodzice.

²⁰ Wykonawcy: dyrektorzy i pedagodzy szkolni, wychowawcy; podmioty współpracujące: samorządy lokalne, KPP, poradnia psychologiczno-pedagogiczna.

²¹ Wykonawcy: KPP, szkoły, poradnia psychologiczno-pedagogiczna; podmioty współpracujące: samorządy lokalne.

²² Wykonawcy: dyrektorzy szkół, KPP; podmioty współpracujące: samorządy lokalne.

i przestępczości w szkołach, jak również realizacji w powyższych latach Programu Zapobiegania Przestępczości.

Sprawozdania z działalności Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Powiatu za lata 2018 i 2019 zostały przyjęte przez Radę Powiatu uchwałami Nr IV/34/19 z 31 stycznia 2019 r. i XVIII/143/20 z 30 stycznia 2020 r. Starosta wskazał jednocześnie, że ze względu na ograniczenia związane z wystąpieniem koronawirusa SARS-CoV-2²³, do czasu nin. kontroli na posiedzeniu ww. komisji nie były prezentowane i omawiane informacje z realizacji przedmiotowych zadań za 2019 r.

(akta kontroli str. 198-206, 383-398)

1.3. Powiat identyfikował w badanym okresie zagrożenia dla bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach, jak podał Starosta, poprzez monitorowanie wypadkowości w tych jednostkach. Dyrektorzy szkół, na podstawie § 41 ust.1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach²⁴, zawiadamiali organ prowadzący o wypadkach lekkich²⁵, przy czym w roku szkolnym 2018/2019 dotyczyło to sześciu takich zdarzeń (w dwóch szkołach), natomiast w roku 2019/2020 - jednego²⁶. W odniesieniu do dwóch zgłoszonych zdarzeń organ prowadzący wystąpił o przekazanie kopii protokółów powypadkowych, dokonując analizy okoliczności i przyczyn wypadków, w następstwie czego dyrektorom szkół zwrócono uwagę na zachowanie szczególnych zasad bezpieczeństwa na zajęciach szkolnych.

(akta kontroli str. 198-206, 426-437)

1.4. W badanym okresie, w odniesieniu do działań Powiatu związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach, korzystano z opracowania Ministra Edukacji Narodowej pn. „Bezpieczna szkoła. Zagrożenia i zalecane działania profilaktyczne w zakresie bezpieczeństwa fizycznego i cyfrowego uczniów”. Przedmiotowych działań dokonywano ponadto, jak wynikało z wyjaśnień Starosty, z uwzględnieniem informacji o wynikach kontroli NIK, Delegatury w Zielonej Górze (P/16/099) „Bezpieczeństwo i higiena nauczania w szkołach publicznych” oraz założeń Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017-2022.

(akta kontroli str. 198-206)

1.5. Organ prowadzący nie opracował wytycznych, standardów i procedur, służących zapewnieniu bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach, nie uczestniczył w przygotowaniu przez szkoły takich procedur oraz nie weryfikował ich wdrożenia, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 198-206, 446, 512-513, 521-534, 550)

1.6. Na podstawie przyjętego w Strategii Rozwoju Powiatu na lata 2016-2025 projektu strategicznego nr 5.4. „Zwiększenie stanu bezpieczeństwa na terenie powiatu”, Powiat, jak wynikało z wyjaśnień Starosty, współorganizował²⁷ ćwiczenia ewakuacyjne, przeprowadzone m.in. w roku szkolnym 2018/2019 r. w ZSZ w ramach zabezpieczenia infrastruktury powiatu.

(akta kontroli str. 122-169, 198-206, 514-519)

²³ Od ang. Coronavirus Disease 2019 – ostra choroba zakaźna układu oddechowego wywołana zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, który przenosi się drogą kropelkową, a u niektórych chorych wywołuje ciężkie zapalenie płuc i zespół ostrej niewydolności oddechowej wymagający zastosowania wentylacji mechanicznej.

²⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1166, dalej: rozporządzenie z 31 grudnia 2002 r.

²⁵ Tj. innych niż śmiertelne, ciężkie i zbiorowe (§ 41 ust. 2 rozporządzenia z 31 grudnia 2002 r.).

²⁶ Wszystkie zgłoszone w ww. latach szkolnych zdarzenia dotyczyły wypadków na zajęciach wychowania fizycznego.

²⁷ Wraz z Komendą Powiatową PSP w Rawiczu oraz jednostką ratownictwa medycznego.

Tematyka dotycząca zagrożeń prowadzonych szkół była przedmiotem narad organizowanych z udziałem dyrektorów tych jednostek. Na poszczególnych spotkaniach omawiano, jak pisał Starosta, zagadnienia dotyczące m.in. działań realizowanych przez szkoły przeciw agresji i nienawiści oraz podejmowanych w sytuacjach wystąpienia zagrożeń, jak również zadań wynikających z Powiatowego Programu Zapobiegania Przemocy.

(akta kontroli str. 198-206, 447-488)

2. W okresie objętym kontrolą Powiat nie uczestniczył w Programie „Bezpieczna+”²⁸ ani w „Programie ograniczenia przestępczości i społecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018-2020”²⁹.

(akta kontroli str. 198-279)

3. Wszystkie prowadzone przez Powiat szkoły wdrożyły procedury postępowania na wypadek fizycznych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych.

(akta kontroli str. 198-206, 512-513, 521-534, 550)

4. W latach szkolnych 2018/2019 i 2019/2020 w prowadzonych przez Powiat szkołach stwierdzono w każdym z ww. okresów po sześć zdarzeń³⁰ dotyczących zagrożeń wewnętrznych z kategorii: bójka, bicie, kopanie, szarpanie³¹, jak również odpowiednio do ww. okresów sześć i jedno zdarzenie³², będące zagrożeniami zewnętrznymi, związanymi z podłożeniem ładunku wybuchowego bądź podejrzanego pakunku. Starosta wyjaśnił, że dyrektorzy szkół nie powiadamiali Powiatu o zaistniałych zdarzeniach dotyczących fizycznych zagrożeń wewnętrznych. W odniesieniu do zaistniałych w ZSP-T zdarzeń polegających na szarpaniu się uczniów, następowały natychmiastowe reakcje nauczycieli i nie dochodziło do naruszeń ciała. Powiadamiano o takich sytuacjach dyrekcję szkoły, wychowawców, pedagoga szkolnego oraz rodziców, jak również przeprowadzono stosowne rozmowy wychowawczo-dyscyplinujące. Działania tego rodzaju podjęto także w odniesieniu do zdarzeń, które wystąpiły w ZSS.

Zagrożenia zewnętrzne wynikały z przekazywanych drogą elektroniczną fałszywych informacji o podłożeniu ładunku wybuchowego, w trzech szkołach w których w 2019 r. odbywały się egzaminy maturalne. Szkoły oraz Powiat, pismem Centralnej Komisji Egzaminacyjnej³³, zostały powiadamione o możliwym zagrożeniu zewnętrznym i konieczności sprawdzenia bezpieczeństwa pomieszczeń, w tym sal egzaminacyjnych oraz ich zabezpieczenia. Wydział Oświaty ustalił z dyrektorami

²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 23 czerwca 2015 r. w sprawie realizacji Rządowego programu wspomagania w latach 2015-2018 organów prowadzących szkoły w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach - "Bezpieczna+" (Dz. U. poz. 972, ze zm.). W latach poprzedzających badany okres, tj. w 2016 i 2017 r. Powiat składał do Wojewody Wielkopolskiego wnioski o udzielenie dotacji celowych na realizację programu „Bezpieczna+”. Wnioski Powiatu nie uzyskały dofinansowania Wojewody Wielkopolskiego, a wnioskodawcy nie zapoznawano z uzasadnieniem tych rozstrzygnięć. W związku z wejściem w życie przepisów dotyczących realizacji Programu „Bezpieczna+”, organ prowadzący poinformował wszystkich dyrektorów prowadzonych szkół, o możliwości składania na poszczególne lata 2015-2018 wniosków o uzyskanie wsparcia finansowego na zadania (projekty) realizowane w ramach tego programu. Stosowne informacje przedstawiano na organizowanych w Starostwie przez Wydział Oświaty naradach m.in. z dyrektorami szkół, jak również przekazywano je tym jednostkom drogą elektroniczną.

²⁹ Uchwała nr 6 Rady Ministrów z 9 stycznia 2018 r. (M.P. z 2018 r., poz. 167), strona internetowa tego programu: <https://razembezpieczniej.ms.gov.pl/>. W 2017 roku Powiat złożył Wojewodzie Wielkopolskiemu wniosek o udzielenie dotacji celowej na realizację Programu ograniczenia przestępczości i społecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016 i 2017 (Uchwała Rady Ministrów nr 23 z 8 marca 2016 r., M.P. poz. 293). Złożony wniosek dotyczył planowanego do realizacji w okresie od września 2017 r. do stycznia 2018 r. w LO, ZSZ, ZSS oraz ZSP-T, projektu pn. „Nauka przez działanie”. Wnioskowane zadanie obejmowało m.in. organizację akcji informacyjnych nt. bezpieczeństwa. Wniosek nie uzyskał dofinansowania, a Powiatu nie zapoznano z kryteriami, jakimi kierowano się przy ocenie zadania.

³⁰ 2018/2019 – ZSP-T (5 zagrożeń), ZSS (1); 2019/2020 – ZSP-T (5), ZSS (1).

³¹ W znaczeniu przyjętym na potrzeby niniejszej kontroli – patrz przypis nr 4.

³² 2018/2019 – ZSZ (4), ZSP-T (1), LO (1); 2019/2020 – ZSZ (1).

³³ Nr WAG.53701.1.1.2019.MS z dnia 6 maja 2019 r.

szkół, w oparciu o zalecenia ww. pisma, sposób postępowania w sytuacji zagrożenia, przy czym dyrektorów zobowiązano m.in. do informowania Naczelnika ww. Wydziału i Komendy Głównej Policji o takim zagrożeniu. O podjętych w szkołach działaniach informowano Wicestarostę i Naczelnika Wydziału Oświaty, a budynki szkolne poddawano sprawdzeniu przez Policję, nie stwierdzając zagrożeń. W dniu 3 czerwca 2020 r. odbyła się wideokonferencja Wielkopolskiego Kuratora Oświaty z organami prowadzącymi, na której poinformowano o możliwości wystąpienia, jak w poprzednim roku, zagrożeń zewnętrznych dotyczących podłożenia ładunku wybuchowego. W dniu 5 czerwca 2020 r. zorganizowano naradę z dyrektorami szkół i ustalono sposób postępowania w sytuacji podobnego zagrożenia. O informacji dot. podłożenia bomby w roku szkolnym 2019/2020 powiadomiono Wicestarostę i Komendę Główną Policji, która podjęła stosowne działania.

(akta kontroli str. 530-531, 535-542, 551)

Z informacji KPP z dnia 9 lipca 2020 r. (Nr EN.075.17.2020.TD) wynikało m.in., że w latach 2019-2020 na terenie prowadzonych przez Powiat szkół nie odnotowano zdarzeń polegających na posiadaniu przez ucznia na terenie szkoły niebezpiecznych przedmiotów oraz nie dochodziło do bójek (bicia, popychania, szarpania połączonego z kradzieżą) wymagających interwencji Policji. Nie stwierdzono wtargnięcia napastnika do szkoły, podłożenia ładunku wybuchowego, bądź podejrzanego pakunku, w którego usunięciu brała udział Policja.

(akta kontroli str. 535-542)

5. W badanym okresie dyrektorzy prowadzonych szkół, zgodnie z wymogiem określonym w § 3 rozporządzenia z 31 grudnia 2002 r., dokonywali raz w roku kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do tych jednostek, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki. Protokoły przedmiotowych kontroli³⁴ przekazane zostały do Starostwa.

Powiat weryfikował protokoły tych kontroli, przeprowadzanych każdorazowo przed rozpoczęciem nowych lat szkolnych. Dyrektorzy szkół w związku ze stwierdzanymi usterkami zagrażającymi bezpieczeństwu, składali, jak wyjaśnił Starosta, wnioski o środki finansowe niezbędne do ich usunięcia. W badanym okresie realizowano remonty i inwestycje we wszystkich prowadzonych szkołach i obejmowały one m.in. budynki szkolne (dydaktyczne), w tym dachy, instalacje wewnętrzne, klatki schodowe, korytarze, sale lekcyjne, sale gimnastyczne z zapleciami sanitarno-szatniowymi, boiska sportowe z infrastrukturą towarzyszącą, w tym monitoringiem, a także jedną bibliotekę, kuchnię oraz stołówkę. Opracowywano również dokumentację projektowo-kosztorysowe planowanych inwestycji.

(akta kontroli str. 198-206, 489-511, 544-547)

W sporządzonych w latach szkolnych 2018/2019 i 2019/2020 protokołach kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do prowadzonych przez Powiat szkół, wykazywano powtarzające się w powyższych latach w ZSZ oraz ZSS usterki³⁵, których nie usunięto do czasu niniejszej kontroli NIK.

³⁴ LO (30.08.2018, 27.08.2019), ZSS (30.08.2018, 30.08.2019), ZSZ (28.08.2018, 23.08.2019), ZSP-T (27.08.2018, 22.08.2019).

³⁵ W zakresie: 1) ZSZ: budynek A – pęknięcia ściany w gabinecie medycznym, braku wentylacji mechanicznej, popękanej farby na suficie i ścianach oraz zabrudzeń ścian w jednej z sal; budynek B – stanu okien (wskazana wymiana w całym budynku) oraz stanu elewacji (odnowienie); budynek C – stanu elewacji (usunięcie), pęknięcia ścian w trzech salach, odpadającego tynku w pralni; sala gimnastyczna – stanu parkietu (naprawa i malowanie), braków w płycie korkowej, stanu umocowania drabinek (trwale umocowanie), zabrudzeń ścian w sali oraz korytarzu, stanu tablicy do koszykówki (wymiana), nieprawidłowej izolacji kanału grzewczego, nie działającej klimatyzacji (sprawdzenie); budynek administracyjny – stanu elewacji i okien (odpowiednio odnowienie oraz wymiana); kotłownia – stanu pomieszczeń (malowanie); kuźnia – stanu lamp (wymiana); blacharnia - stanu okien

(akta kontroli str. 489-491, 495-497, 499-505, 544-549)

Z wyjaśnień Starosty wynikało, że występowanie powtarzających się w ww. protokołach i nieusuniętych do czasu kontroli NIK usterek, wiązało się m.in. z brakiem środków finansowych. Wyjaśniający wskazał jednocześnie, że dyrektor szkoły, zarządzający i odpowiadający za taką jednostkę, może zlecić wykonanie zadania ze środków finansowych którymi dysponuje lub też wnioskować do organu prowadzącego o zwiększenie planu finansowego. Zwrócił także uwagę na planowaną realizację niektórych zadań remontowych na lata kolejne, jak również podział takich zadań, wobec ograniczonych możliwości finansowych, na etapy realizacji, przy wyłączeniu części obiektów z użytkowania. W zakresie niektórych zadań opracowywana jest, jak podał, dokumentacja projektowo-budowlana, a w przypadku większych projektów inwestycyjnych, planuje się także pozyskanie środków zewnętrznych³⁶. Starosta wskazał także na przeszkody wynikające z wymaganych zgód konserwatorskich dotyczących robót prowadzonych w obiektach zabytkowych, wymagających znacznych nakładów finansowych, nieujętych w budżecie Powiatu.

(akta kontroli str. 544-547)

Najwyższa Izba Kontroli odnosząc się do przedstawionej wyżej problematyki powtarzających się w badanych latach usterek dotyczących stanu obiektów dwóch z prowadzonych szkół, wskazuje na potrzebę kontynuowania działań zmierzających do możliwie niezwłocznej poprawy bezpieczeństwa w tym zakresie.

6. W badanym okresie, w prowadzonych przez Powiat szkołach, w odniesieniu do identyfikacji zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, zorganizowano szkolenia dotyczące: obowiązków w zakresie zapewnienia uczniom bezpieczeństwa wynikającego z przepisów prawa oświatowego oraz procedur zachowania w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych (ZSZ); szkolenia rady pedagogicznej „Aktywny zabójca” w ramach realizacji programu prewencyjnego z zakresu bezpieczeństwa przed atakiem osoby uzbrojonej w niebezpieczne narzędzie (ZSS); alarmu terrorystycznego – wtargnięcia napastnika do budynku, szkolenia jw. „Aktywny zabójca”, szkolenia rady pedagogicznej z procedur postępowania nauczycieli w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa uczniów i metod współpracy z Policją, zmian w procedurach postępowania nauczycieli w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa uczniów (LO). Przedmiotowe szkolenia prowadzili m.in. funkcjonariusz z Zakładu Karnego w Rawiczu, specjaliści BHP i p.poż, wicedyrektor oraz pedagog, przy czym brało w nich udział od 40 do 63 pracowników szkół.

(akta kontroli str. 554-555)

Starosta wyjaśnił, że środki na doskonalenie zawodowe nauczycieli znajdują się w planach finansowych szkół, a rady pedagogiczne wraz z dyrektorami planują formy szkoleń oraz ich tematykę, wynikającą z prowadzonego nadzoru pedagogicznego, wytycznych MEN, zagrożeń i problemów lub sytuacji w kraju. Stwierdził, że Powiat nie organizował szkoleń z zakresu kontrolowanej tematyki, niemniej poprzez omawianie tego rodzaju zagadnień na naradach z dyrektorami szkół był ich inicjatorem. Dotyczyło to szkoleń z zakresu działań przeciw agresji i nienawiści: „Aktywny zabójca” (ZSS i LO), procedur postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa uczniów i metod współpracy z Policją (LO) oraz procedur zachowania w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych (ZSZ). Powiat,

(wymiana); 2) ZSS: budynek szkolny – braku zadaszenia drzwi wejściowych od ulicy (parter), stanu pokrywy wiatu na dach (wymiana); sala sportowa - braku elementu ściany, braku zadaszenia drzwi wejściowych, braku zasilania energetycznego pomieszczeń na piętrze, stanu pomieszczeń (modernizacja).

³⁶ W ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020, a także Funduszu Norweskiego.

jak dodał Starosta, był także inicjatorem szkolenia pracowników ZSP-T w zakresie udzielania „Pierwszej pomocy”, co było m.in. efektem prowadzonego monitorowania wypadkowości podległych szkół.

(akta kontroli str. 522-532)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W okresie objętym kontrolą, w Powiecie jako organie prowadzącym dla pięciu szkół, miały miejsce praktyki postępowania, które nie służyły w pełni rzetelnemu realizowaniu zadań związanych z zapewnieniem warunków działania szkół, w tym bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki oraz zapewnieniu przestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa pracowników i uczniów, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 i art. 57 ust. 2 pkt 2 Prawa oświatowego. Nie przygotowano dla prowadzonych szkół jednolitych wytycznych, standardów lub procedur służących zapewnieniu bezpieczeństwa na wypadek wystąpienia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych. Nie uczestniczono też w przygotowaniu takich opracowań przez szkoły oraz nie weryfikowano ich wdrożenia.

Starosta w wyjaśnieniach wskazał na różnorodność prowadzonych typów szkół oraz form pozaszkolnych kształcenia zawodowego³⁷, liczebność uczniów tych jednostek, kształcących od 111 w ZSS do 1 045 uczniów w ZSZ, a także różnice w wieku uczniów³⁸. Zwrócił też uwagę na odmienne warunki bazowe prowadzonych szkół oraz związane z tym różne rodzaje zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych. Wobec powyższego niemożliwym było przyjęcie ww. opracowań odpowiadających konkretnym zagrożeniom prowadzonych szkół, stąd w jednostkach tych zatrudniono na umowy zlecenie specjalistów ds. BHP oraz przeciwpożarowych. W badanym okresie realizowano także wytyczne dotyczące przeciwdziałania COVID-19 oraz podejmowano szereg zadań profilaktycznych z zakresu ochrony zdrowia społeczności szkolnej. Starosta podał, że efektem ww. działań była mała liczba zdarzeń jakie wystąpiły w badanych latach szkolnych, a wszystkie prowadzone szkoły opracowały procedury postępowania na wypadek fizycznych zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych. Dodał, że przepisy oświatowe nie dookreślały w jaki sposób opracować, zatwierdzić i wdrożyć ww. procedury oraz nie wskazywały konkretnych kompetencji organu prowadzącego w tym zakresie. Mając na uwadze odpowiedzialność za zapewnienie warunków działania szkół, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, postanowiono, jak podkreślił Starosta, powierzyć zadanie opracowania przedmiotowych wytycznych i procedur osobom kompetentnym z odpowiednimi kwalifikacjami, tj. zatrudnionym przez dyrektorów szkół specjalistom d/s BHP i p.poż.

(akta kontroli str. 198-206, 446, 512-513, 521-542, 551)

Dostrzegając obiektywny charakter części argumentów przytoczonych w ww. wyjaśnieniach, NIK wskazuje, że w świetle przywołanych przepisów art. 10 ust. 1 pkt 1 i art. 57 ust. 2 pkt 2 Prawa oświatowego, organ prowadzący szkół odpowiada za ich działalność oraz sprawuje nad nią nadzór w zakresie m.in. spraw administracyjnych. W tym kontekście, jakkolwiek przepisy te wprost nie nakładają na Powiat obowiązku podejmowania ww. konkretnych działań, to jednak przemawiają za tym związane z nimi względy rzetelności, w tym należytej staranności i sumienności w przeciwdziałaniu występowaniu w szkołach zagrożeń wewnętrznych

³⁷ Tj. kształcenie zawodowe dla młodzieży w Centrum Kształcenia Zawodowego w Rawiczu oraz kursy kwalifikacji zawodowych w Centrum Kształcenia Ustawicznego w Bojanowie.

³⁸ W ZSS opieką objęto zarówno dzieci młodsze w ramach ich wczesnego wspomaganie, jak również kształcono osoby w wieku 25 lat, natomiast do szkół ponadpodstawowych uczęszczała młodzież szkolna.

i zewnętrznych oraz reagowaniu na te, które już wystąpiły. To, że dyrektorzy szkół, zgodnie z treścią art. 68 ust. 1 pkt 6 Prawa oświatowego, zobowiązani są do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, nie zwalnia organu prowadzącego szkołę z ww., przypisanych mu powinności. Jest to szczególnie istotne w świetle realnie wzrastającego – tak na świecie jak i w kraju – ryzyka wystąpienia niebezpiecznych zdarzeń, w szczególności ataku terrorystycznego. Z uwagi na to, zasadne jest nadanie większego niż dotychczas znaczenia udzielaniu szkołom w przedmiotowym zakresie szeroko rozumianego wsparcia ze strony organu prowadzącego w celu zapewnienia optymalnego poziomu bezpieczeństwa. Brak zaangażowania Powiatu w tej materii nie może być postrzegany jako realizowanie z należytą rzetelnością wskazanych wyżej, ustawowych obowiązków.

OCENA CZĄSTKOWA W Powiecie, m.in. celem zapewnienia porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli, w tym uczniów i pracowników prowadzonych szkół, uchwalono Strategię Rozwoju na lata 2016-2025 a także Programy Zapobiegania Przemocy na lata 2016-2019 oraz 2020-2024. Organ prowadzący podejmował jednocześnie działania inicjujące organizację w podległych jednostkach szkoleń, m.in. z zakresu zachowania w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych, w tym związanych z atakiem osoby uzbrojonej w niebezpieczne narzędzie lub atakiem terrorystycznym. Nie przygotowano natomiast dla prowadzonych szkół jednolitych wytycznych, standardów lub procedur, służących zapewnieniu bezpieczeństwa na wypadek wystąpienia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych. Nie uczestniczono także w przygotowaniu takich opracowań przez szkoły oraz nie weryfikowano ich wdrożenia. Brak aktywności Powiatu w tym zakresie nie sprzyjał zapewnieniu optymalnego poziomu bezpieczeństwa uczniom i pracownikom szkół.

OBSZAR **2. Współpraca z innymi instytucjami zajmującymi się sprawami bezpieczeństwa**

Opis stanu faktycznego

Powiat współpracował w badanym okresie z instytucjami zajmującymi się sprawami bezpieczeństwa w szkołach w ramach realizacji działań zaplanowanych w Strategii Rozwoju Powiatu Rawickiego na lata 2016-2025 oraz Programu Zapobiegania Przemocy..

(akta kontroli str. 122-169, 198-206, 280-382, 399-425)

Starosta wyjaśnił, że w ww. okresie Powiat nie opracował jednolitych zasad współpracy prowadzonych szkół z instytucjami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa, jak również nie objął kontrolą procesu ich wdrożenia przez prowadzone jednostki. Uzasadził ten stan brakiem możliwości realizacji tych zadań przez Wydział Oświaty w obecnej jego strukturze organizacyjnej, związanym z jego obsadą kadrową (pięcioetatową) oraz ilością i różnorodnością wykonywanych w tej komórce zadań. Obowiązki dotyczące podejmowania działań dla zapewnienia warunków działania szkół i placówek, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, przypisano, jak podano, pracownikowi który realizował szereg spraw związanych z finansowaniem i sprawozdawczością szkół i poradni.

(akta kontroli str. 520)

Powiat wspólnie z powiatowymi: komendami Policji (dalej: KPP) oraz Państwowej Straży Pożarnej, stacją sanitarno-epidemiologiczną oraz innymi jednostkami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa, prowadził w badanym okresie kampanie informacyjno-edukacyjne w zakresie rozpoznawania i zapobiegania zagrożeniom.

(akta kontroli str. 198-206)

Szczególnie intensywna była współpraca z KPP, która w ramach projektów i akcji tematycznych³⁹ realizowała zadania służące przeciwdziałaniu demoralizacji i przestępczości w szkołach. Podejmowała jednocześnie działania zapobiegawczo-prewencyjne ukierunkowane na powyższe zjawiska, w tym uświadamiające o odpowiedzialności karnej, w ramach kontaktów z uczniami, ich rodzicami oraz dyrektorami szkół i gronem pedagogicznym. W informacji KPP z 9 lipca 2020 r. wskazano, że Policja od wielu lat ściśle współpracuje ze szkołami na terenie całego powiatu rawickiego w zakresie szeroko rozumianej profilaktyki, a wspólne działania dotyczyły m.in.: spotkań z uczniami w zakresie tej profilaktyki oraz prewencji kryminalnej, kontroli szkół w czasie matur, współpracy z wolontariuszami szkolnymi, kontroli rejonów szkół prowadzonych przez dzielnicowych. Na bieżąco utrzymywano ścisłą współpracę funkcjonariuszy Policji z pedagogami i psychologami szkolnymi w zakresie działań profilaktycznych.

Dyrektorzy prowadzonych przez Powiat szkół wskazywali w informacjach składanych Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Powiatu Rawickiego na podejmowane działania służące podniesieniu poziomu bezpieczeństwa uczniów, przeciwdziałaniu agresywnym zachowaniom i przemocy w szkole oraz rozpoznawaniu niepożądanych zjawisk na jej terenie, a także prezentowali przedsięwzięcia promujące zdrowie fizyczne i psychiczne uczniów. Działania te obejmowały m.in.: badania ankietowe wśród uczniów oraz diagnozy ich środowiska rodzinnego; monitoring zagrożeń przez dyrekcje, wychowawców i pedagogów szkolnych, w tym pełnienie dyżurów nauczycieli w czasie przerw; prowadzony w szkołach monitoring wizyjny, a także stosowanie obowiązujących procedur oraz ich aktualizację, m.in. w odniesieniu do zagrożeń bezpieczeństwa na wypadek ataku terrorystycznego; przeprowadzenie próbnych ewakuacji w przypadku alarmu terrorystycznego, związanego z wtargnięciem uzbrojonego napastnika na teren szkoły⁴⁰.

(akta kontroli str. 298-382. 535-542)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Powiat podejmował współpracę z instytucjami oraz innymi podmiotami, zajmującymi się sprawami bezpieczeństwa, zarówno na etapie opracowywania, jak i realizacji obowiązujących strategii i programów powiatowych. W ramach przyjętych w tych dokumentach założeń, wykonywano szereg działań edukacyjnych oraz profilaktyczno-prewencyjnych m.in. w zakresie uzależnień, zapobiegania demoralizacji i przestępczości nieletnich, w tym poprawy bezpieczeństwa uczniów w szkołach. Nie skorzystano jednak z możliwości określenia jednolitych zasad współpracy pomiędzy prowadzonymi szkołami a tymi podmiotami.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań mających na celu przygotowanie i wdrożenie jednolitych wytycznych, standardów lub procedur służących zapewnieniu bezpieczeństwa w powiatowych szkołach na wypadek wystąpienia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych oraz udokumentowane weryfikowanie wdrażania tych regulacji.

³⁹ Np. „Dopalacze niszczą Życie”, „Dwie strony sieci”, prezentacja filmu „Może być inaczej” nakręconego w ZSZ.

⁴⁰ LO w roku szkolnym 2018/2019.

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 Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Poznań, 10 sierpnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Marek Rozwalka
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
p.o. wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

