



Działania organów odpowiedzialnych

Zabezpieczenie szkół przed zagrożeniami

RAFAŁ GORGOŃ

Zapewnienie bezpieczeństwa w szkołach jest jednym z ważniejszych obowiązków dyrektorów i nauczycieli, ale stawia również wyzwania przed organami nadzorującymi oraz ministrem właściwym do spraw oświaty i wychowania. Dochodzi tam bowiem coraz częściej do incydentów wpływających na bezpieczeństwo uczniów i nauczycieli. Przedmiotem ogólnopolskiej kontroli¹, koordynowanej przez Delegaturę NIK w Łodzi, było sprawdzenie przygotowania tych placówek na wypadek wystąpienia zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych. Ujawniła ona, że szkoły nie były odpowiednio zabezpieczone na takie sytuacje, a podejmowane przez dyrektorów działania często okazywały się nierzetelne.

Potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa w szkołach

Cechą sytuacji kryzysowych jest nagły i nieoczekiwany charakter, a zatem profilaktyka mająca na celu minimalizowanie ich skutków powinna polegać na przygotowaniu i wdrażaniu odpowiednich procedur postępowania. Kiedy dochodzi do takiego zdarzenia, nie ma bowiem czasu na ustalanie strategii działania i określanie ról poszczególnych osób, a niezajomość procedur może być tragiczna w skutkach. Wskazuje na to np. atak uzbrojonej w noże uczennicy jednego z liceów ogólnokształcących w Zielonej Górze, do którego doszło 29 września 2020 r. – na skutek czego rany odniosły trzy dziewczęta

oraz wcześniejszy atak (z 10 maja 2019 r.) – wyposażonego w nóż ucznia jednej ze szkół podstawowych w Warszawie. Zginął wówczas inny uczeń.

Oczywiście, nawet najlepsze procedury nie są w stanie wyeliminować zagrożeń, jednak sprawne działanie może minimalizować skutki zdarzenia kryzysowego. Sposoby reagowania w każdym przypadku będą inne, a zatem przewidziane sposoby postępowania powinny być kompleksowe i uwzględniać najważniejsze elementy bezpośredniego reagowania na zdarzenie oraz późniejsze działania (opieka nad uczestnikami, zbieranie i przekazywanie o nich informacji, ocena sytuacji i wyciągnięcie wniosków).

¹ Informacja o wynikach kontroli: *Zabezpieczenie szkół przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi*, nr ewid. 175/2020/P/20/070/LLO, Delegatura NIK w Łodzi, listopad 2020 r.

Wadliwe procedury bezpieczeństwa

We wszystkich 21 skontrolowanych placówkach wprowadzono procedury bezpieczeństwa przygotowane na wypadek wystąpienia zagrożenia wewnętrznego lub zewnętrznego, przy czym w 18 spośród nich (85,7%) wzorowano je na opracowanym w Ministerstwie Edukacji Narodowej poradniku „Bezpieczna szkoła”, o którym mowa poniżej. W jednej ze szkół poprzedziła je diagnoza przeprowadzona w październiku 2019 r. przez firmę zewnętrzną specjalizującą się w identyfikacji i przeciwdziałaniu zagrożeniom fizycznym.

Niestety, jakość procedur bezpieczeństwa wzbudziła zastrzeżenia aż w 19 skontrolowanych szkołach (90,5%)². Wśród nieprawidłowości warto wymienić m.in.:

- niedostosowanie do specyfiki placówki (np. opracowanie takich procedur jak dla lokalu mieszkalnego),
- nieuwzględnienie potrzeb osób niepełnosprawnych w trakcie ewakuacji,
- zdefiniowanie sygnałów niemożliwych do nadania z powodu braku wyposażenia w odpowiednie urządzenia alarmowe,
- nieokreślenie sygnału alarmowego na wypadek konieczności zabarykadowania się w klasach (tzw. azyl stosowany w przypadku obecności aktywnego strzelca w budynku szkoły),
- stosowanie tego samego sygnału w czasie ewakuacji z budynku i w wypadku konieczności barykadowania się w klasach,

- nieokreślenie sposobu ogłaszania alarmu w wypadku braku zasilania w energię elektryczną.

Każda z tych nieprawidłowości mogła spowodować narażenie na niebezpieczeństwo utraty zdrowia lub życia osoby przebywającej w budynku.

Oprócz procedur bezpieczeństwa NIK skontrolowała także ich znajomość przez personel, tj. czy dyrektorzy przeszkolili pracowników i uczniów, czy weryfikowali znajomość sposobów postępowania, a także jaki w praktyce był poziom wiedzy nauczycieli i dzieci na temat prawidłowych reakcji na wypadek wystąpienia zagrożeń. Dyrektorzy niemal wszystkich kontrolowanych szkół (20 spośród 21) zapoznali z procedurami bezpieczeństwa pracowników oraz uczniów. Najczęściej miało to miejsce w trakcie rad pedagogicznych oraz zajęć z wychowawcą lub lekcji, w tym zwłaszcza przedmiotu „edukacja dla bezpieczeństwa”. Procedury zostały udostępnione w pokojach nauczycielskich, bibliotekach oraz w formie elektronicznej (w plikach szkoły, na stronie internetowej szkoły lub za pomocą dziennika elektronicznego).

Weryfikację znajomości procedur wśród kadry placówek przeprowadziło tylko 16 spośród nich (76,2%), przy czym w zdecydowanej większości przypadków (13, tj. 61,9%) nie obejmowała ćwiczeń praktycznych lub symulacji zagrożenia innego niż pożarowe.

W celu zbadania poziomu przygotowania personelu szkoły do reagowania w sytuacji

² W celu zbadania obowiązujących w kontrolowanych szkołach procedur bezpieczeństwa, w trybie art. 49 ust. 1 ustawy o NIK (Dz.U. z 2020 poz. 1200) powołano biegłych w dziedzinie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego.



kryzysowej NIK przeprowadziła w siedmiu szkołach eksperyment procesowy, symulując zagrożenie. Badanie obejmowało w szczególności sprawdzenie: sposobu i szybkości podejmowania decyzji przez osoby biorące udział w ćwiczeniu; zgodności podejmowanych decyzji z procedurami obowiązującymi w danej placówce; trafności podejmowanych decyzji z punktu widzenia bezpieczeństwa osób przebywających w szkole oraz sprawności przepływu informacji między uczestnikami ćwiczeniu. Symulowaną sytuacją kryzysową było wtargnięcie do budynku uzbrojonego napastnika (aktywnego strzelca) – w sześciu szkołach, zaś w jednej – był to incydent bombowy. Nie wykorzystano przy tym pozoranta, nie było konieczności fizycznej ewakuacji osób przebywających w budynku oraz bez faktycznego zawiadomienia służb. Ćwiczenie polegało na przekazaniu obecnemu na miejscu dyrektorowi lub osobie go zastępującej opisu wyjściowego stanu faktycznego i obserwowaniu przez kontrolera i specjalistę procesu podejmowania decyzji oraz komunikowania się dyrektora z pracownikami zaangażowanymi w zarządzanie sytuacją kryzysową.

W trzech szkołach (42,9%) eksperyment wypadł pozytywnie – osoby biorące w nim udział wykazały się znajomością procedur, a podejmowane przez nie decyzje były adekwatne do rodzaju zagrożenia. W czterech placówkach (57,1%) eksperyment ujawnił brak znajomości procedur. Stwierdzono w szczególności:

- powolne podejmowanie decyzji;
- zbyt długie działanie informacyjno-decyzyjne, od oddania pierwszych strzałów do uruchomienia sygnałów alarmowych i podjęcia odpowiednich czynności

w ramach procedury bezpieczeństwa, w tym zwłaszcza podjęcie błędnej decyzji o zawiadomieniu w pierwszej kolejności służb (Policja i pogotowie ratunkowe), zamiast apelu o barykadowaniu się w salach;

- niezajomość sygnałów alarmowych u osób biorących udział w zarządzaniu zdarzeniem kryzysowym;
 - nietrafność decyzji podejmowanych przez dyrektora z punktu widzenia minimalizacji zagrożenia dla przebywających w szkole oraz przepływu informacji pomiędzy osobami mającymi wiedzę o zagrożeniu a pozostałymi pracownikami szkoły – podjęcie postanowienia o przekazaniu informacji o zagrożeniu za pośrednictwem dziennika elektronicznego, który nie jest przez nauczycieli monitorowany podczas lekcji lub przez telefony komórkowe, które powinny być w trakcie lekcji wyciszone, lub osobiście za pośrednictwem pracowników szkoły, co z kolei narażałoby ich na kontakt z napastnikiem (będące konsekwencją nieokreślenia odpowiedniego sygnału alarmowego);
 - brak wyćwiczonych nawyków zachowania – ukrycia się i zamykania sal lekcyjnych;
 - zaniechanie obserwacji obrazu z monitoringu na bieżąco, co uniemożliwiło śledzenie napastnika;
 - nieskorzystanie z pilota antynapadowego w celu zaalarmowania agencji ochrony chroniącej szkołę;
 - niezajomość sposobu bezpiecznego przekazania ewakuowanych uczniów rodzicom i opiekunom oraz zapewnienia opieki tym, których rodzice lub opiekunowie nie mogą natychmiast stawić się w szkole.
- Część z ujawnionych w wyniku przeprowadzonego eksperymentu procesowego nieprawidłowości byłaby możliwa

do uniknięcia, gdyby szkoły samodzielnie przeprowadzały ćwiczenia na wypadek zagrożeń przewidzianych w przyjętych procedurach bezpieczeństwa. Mogłyby one przyczynić się do wyrobienia prawidłowych nawyków u pracowników oraz do wykrycia słabych punktów procedur. Tymczasem zorganizowano je (przeprowadzono lub zaplanowano przeprowadzenie) jedynie w trzech spośród 21 (14,3%) skontrolowanych szkół.

Niezadowolający poziom szkoleń oraz wyposażenia szkół

Dyrektorzy kontrolowanych szkół, co do zasady, zapewнили nauczycielom i kadrze niepedagogicznej szkolenia, w tym w zakresie identyfikacji zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych (w 17 spośród 21 szkół, tj. 80,9%) oraz z zasad udzielania pierwszej pomocy (w 18, tj. 85,7%). Niezapewnienie szkoleń pełnej obsadzie kadrowej w tym ostatnim przypadku stanowiło naruszenie § 21 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach³. Warto również podkreślić, że w siedmiu szkołach (33,3%) NIK stwierdziła przypadki, w których czas, jaki upłynął od odbycia przez pracowników szkolenia z zakresu udzielania pierwszej pomocy był bardzo długi; sięgał nawet 10 lat (sic!). Stało się to przyczynkiem do sformułowania wniosku *de lege ferenda*, o którym mowa niżej.

Wyposażenie szkół pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa, zbadane w toku przeprowadzonych oględzin, nie wzbudziło zastrzeżeń jedynie w pięciu spośród 21 placówek (23%). Najczęściej stwierdzone odstępstwa dotyczyły:

- wyposażenia i umiejscowienia apteczek (brak apteczek w części pomieszczeń szkoły, przechowywanie w nich przeterminowanych środków, brak instrukcji udzielania pierwszej pomocy);
- przebiegu i oznakowania dróg ewakuacyjnych (przebieg niezgodny z planem, kierunek ewakuacji oznaczony w sposób mało czytelny, nieoznakowanie docelowych miejsc ewakuacji);
- planów ewakuacyjnych (część z nich nie była wywieszona lub była umieszczona w miejscu mało widocznym, brak planów ewakuacyjnych w jednym z budynków szkoły);
- zabezpieczenia terenu wokół szkoły (brakujące fragmenty ogrodzenia).

Najjaskrawszym stwierdzonym przykładem lekceważenia zasad bezpieczeństwa przy wytyczaniu dróg ewakuacyjnych było zablokowanie drzwi ewakuacyjnych z budynku stalową kratą zamkniętą od zewnątrz na kłódkę. W jej bezpośrednim sąsiedztwie nie zlokalizowano klucza do kłódki, co stwarzało bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia uczniów i pracowników szkoły. W razie konieczności osoby przebywające wewnątrz, kierując się oznakowaniem drogi ewakuacyjnej, trafiłyby wprost do wyjścia ewakuacyjnego, które uniemożliwiło

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1604.



opuszczenie budynku. W związku z powyższym kontroler, działając w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, powiadomił dyrektora szkoły o stwierdzonym bezpośrednim niebezpieczeństwie dla życia i zdrowia. W dniu przekazania zawiadomienia kierownikowi jednostki kontrolowanej przebieg drogi ewakuacyjnej zmieniono, a zabezpieczone kratą drzwi pozbawiono statusu ewakuacyjnych.

W 10 szkołach (47%) stwierdzono, że system monitoringu wizyjnego nie był wykorzystywany do bieżącego nadzoru. Nagrania jedynie archiwizowano do ewentualnego wykorzystania w celach dowodowych. Obraz przekazywany z kamer nie był analizowany w czasie rzeczywistym, przez co system nie mógł być wykorzystywany do zarządzania sytuacją kryzysową – zwłaszcza w przypadku wdarcia się do budynku szkoły napastnika nie byłoby możliwe śledzenie jego drogi, a w razie bójki niemożliwa byłaby natychmiastowa interwencja pracownika szkoły. Tę nieprawidłowość dostrzeżono także w innych szkołach, na co NIK zwracała uwagę w Informacji o wynikach kontroli: „Wykorzystanie monitoringu wizyjnego w szkołach i jego wpływ na bezpieczeństwo uczniów”⁴.

Niski poziom zaangażowania organów prowadzących

Organy prowadzące szkoły nie angażowały się w proces wprowadzania w szkołach procedur bezpieczeństwa, pozostawiając to zadanie dyrektorom do samodzielnej realizacji. Żaden spośród 14 skontrolowanych

organów nie uczestniczył w przygotowaniu procedur w podległych placówkach. Nie przeprowadziły one również weryfikacji ich wdrożenia. W rezultacie dyrektorów szkół pozostawiono bez potrzebnego wsparcia, co przełożyło się przede wszystkim na niską jakość przyjmowanych w szkołach procedur postępowania w sytuacji wystąpienia zagrożenia wewnętrznego lub zewnętrznego.

Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast wskazywali na dyrektorów szkół jako podmioty wyłącznie odpowiedzialne w tych sprawach. Powoływali przy tym art. 68 ust. 1 pkt 6 ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe⁵, zgodnie z którym dyrektor szkoły lub innej placówki w szczególności wykonuje zadania związane z zapewnieniem uczniom i nauczycielom bezpieczeństwa w czasie organizowanych zajęć.

NIK zwróciła uwagę, że niezależnie od odpowiedzialności, jaką za bezpieczeństwo podczas zajęć lekcyjnych ponoszą dyrektorzy, ustawodawca nałożył również obowiązki w tej sferze na organy prowadzące szkoły. Stanowi o tym art. 10 ust. 1 ustawy.

Sześć spośród 14 organów prowadzących (42,8%) podjęło działania nadzorcze po wystąpieniu zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych mających wpływ na bezpieczeństwo w podległych im szkołach. Obejmowały one m.in. kontakt z dyrektorami szkół, w których wystąpiły zagrożenia, omówienie zaistniałych zdarzeń, przeprowadzenie narad z udziałem dyrektorów

⁴ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 178/2016/P/16/076/LLU.

⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 910, ze zm.

szkół i jednostek właściwych w sprawach bezpieczeństwa uczniów, zapewnienie niezbędnej pomocy psychologicznej uczniom, rodzicom i pracownikom, szkolenia.

Rzetelne działania Ministra Edukacji Narodowej

Minister Edukacji Narodowej rzetelnie zidentyfikował zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne w szkołach, m.in. na podstawie obserwacji opracowano poradnik „Bezpieczna szkoła”⁶.

Dokument ten, zawierający oprócz katalogu zagrożeń również schematy reagowania na sytuacje kryzysowe, był aktualizowany i dystrybuowany do organów prowadzących i szkół wieloma kanałami, w tym za pomocą strony internetowej. Zawarto w nim rekomendacje działań mających zapewnić bezpieczeństwo fizyczne na terenie szkoły (w tym dotyczące monitoringu terenów przyległych oraz wejść i wyjść z budynku), wskazano katalog możliwych zagrożeń oraz schematy reagowania na nie.

Zagrożenia podzielono na wewnętrzne (agresywne zachowania ucznia, kradzież, wymuszanie pieniędzy, wypadek lub czyn karalny dokonany przez ucznia) i zewnętrzne (podłożenie ładunku wybuchowego, otrzymanie podejrzanej przesyłki, wtargnięcie osoby posiadającej broń lub terrorysty do szkoły). Dla każdego z nich określono odrębne procedury reagowania. Wskazane rekomendacje odnosiły się do pokazania, jaka powinna być reakcja dyrektorów szkół, nauczycieli i uczniów,

w tym w przypadku bezpośredniego kontaktu z napastnikiem.

W poradniku podkreślono, że niemal w każdym z wymienionych przypadków należy ogłosić alarm i ewakuację uczniów oraz personelu szkoły, a sposób ich przeprowadzenia powinien być znany wszystkim. Zalecono coroczne przeprowadzanie ćwiczeń z ewakuacji, wskazując jednocześnie najważniejsze zasady postępowania po ogłoszeniu alarmu w placówce oświatowej.

Ministerstwo nie przyznało poradnikowi statusu zaleceń lub wytycznych wiążących dla dyrektorów szkół i nauczycieli. Dlatego MEN nie kontrolowało jego wdrożenia oraz nie monitorowało funkcjonowania w szkołach określonych w nim procedur. Poradnik był dokumentem do fakultatywnego stosowania.

Wnioski

Z kontroli przeprowadzonej przez Izbę wynika, że szkoły nie były odpowiednio przygotowane na wypadek wystąpienia zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, a w wielu przypadkach podejmowane przez dyrektorów działania w tym obszarze okazały się nierzetelne. Również czynności podejmowane przez organy prowadzące szkoły nie zasłużyły na pozytywną ocenę NIK. Jedynie Ministerstwo Edukacji Narodowej rzetelnie realizowało działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa w szkołach.

W związku z ustaleniami kontroli NIK sformułowała wnioski:

⁶ Poradnik został przygotowany w 2017 r. przez pracowników MEN, we współpracy z innymi ministerstwami, wydany przez MEN, kilkakrotnie aktualizowany, w 2020 r. ukazało się IV wydanie.



- do Ministra Edukacji i Nauki o:
 - wypracowanie standardów i dobrych praktyk funkcjonowania systemów monitoringu wspomagających szkoły i organy prowadzące w projektowaniu i optymalnym (w tym bieżącym) wykorzystywaniu dozoru wizyjnego, jako elementu systemu bezpieczeństwa szkoły;
- do organów prowadzących szkoły o:
 - zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki w szkołach, w szczególności dzięki opracowaniu wzorcowych procedur/wytycznych, uwzględniających wykorzystywanie systemów monitoringu wizyjnego do bieżącej obserwacji, włącznie się w tworzenie procedur na poziomie szkół oraz weryfikację wdrożonych tam procedur bezpieczeństwa;
- do dyrektorów szkół o:
 - dostosowanie procedur bezpieczeństwa do realiów panujących w szkołach oraz do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, jak również usunięcie z obowiązujących procedur nieprawidłowości dotyczących przede wszystkim sygnałów alarmowych;
 - systematyczne prowadzenie ćwiczeń weryfikujących praktyczną znajomość procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń;

– zapewnienie bieżącej obserwacji obrazu z kamer systemów monitoringu wizyjnego, przynajmniej w czasie przerw lekcyjnych, kiedy ryzyko wystąpienia niepożądanych zdarzeń jest najwyższe.

Ponadto NIK sformułowała do Ministra Edukacji i Nauki wnioszek *de lege ferenda* o doprecyzowanie § 21 rozporządzenia z 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach przez określenie częstotliwości szkolenia nauczycieli w zakresie udzielania pierwszej pomocy. Przepis tego bowiem nie wskazuje. W toku kontroli stwierdzono zaś, że w części szkół od przeszkolenia pracowników szkoły upłynęło od trzech do dziewięciu lat, a w skrajnym przypadku nawet 10. Zdaniem NIK przy udzielaniu pierwszej pomocy ważna jest aktualna wiedza oraz systematyczne ćwiczenia. Dlatego przepis powinien zostać doprecyzowany.

RAFAŁ GORGON
Delegatura NIK w Łodzi

Słowa kluczowe: szkoła, uczniowie, nauczyciele, zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne, zabezpieczenie, ewakuacja, atak, sygnały alarmowe

ABSTRACT**Protecting Schools Against Threats – Internal and External Dangers**

The Supreme Audit Office has conducted an audit of protection of schools against internal and external dangers, as more and more incidents can be observed that affect the safety of students and teachers. Providing safety in schools is one of the main obligations of headmasters and teachers, but it is also a challenge to the entities that supervise schools and to the minister responsible for education and schooling. The results of the audit are not positive, though. The activities of the Ministry of National Education have been positively assessed, but not the situation in schools and the bodies that manage schools. The audited schools were not properly prepared for internal and external dangers, and in many cases the measures introduced by headmasters to ensure safety were not appropriate. Schools cannot count on support of the bodies they are supervised by, either, whose engagement in the activities aimed to ensure safety of students and teachers was very limited.

Rafał Gorgoń, NIK Regional Branch in Łódź

Key words: school, students, teachers, internal and external threats, security, evacuation, attack, alarm signals