



KNO-4101-004-00/2014
Nr ewid. 43/2015/P/14/024/KNO

Informacja o wynikach kontroli

BEZPIECZEŃSTWO WYPOCZYNKU DZIECI I MŁODZIEŻY

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

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

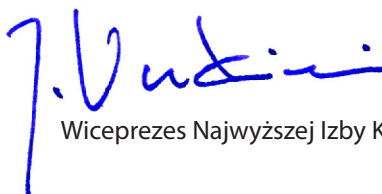
Dyrektor Departamentu Nauki,
Oświaty i Dziedzictwa Narodowego:

Piotr Prokopczyk



Akceptuję:

Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia *1 lipca 2015 r.*

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
3.1. Bezpieczeństwo wypoczynku	12
3.2. Nadzór kuratorów oświaty nad wypoczynkiem	19
3.2.1. Koordynacja i wspomaganie organizacji wypoczynku	19
3.2.2. Nadzór nad wypoczynkiem	24
3.3. Koordynacja MEN.....	30
3.4. Inne ustalenia kontroli	40
4. INFORMACJE DODATKOWE	43
4.1. Przygotowanie kontroli	43
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	43
5. ZAŁĄCZNIKI.....	46

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Baza wypoczynku lub aplikacja	baza danych o wydanych zaświadczeniach o zgłoszeniu wypoczynku, prowadzona przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.
CEOTiPT	Centralna Ewidencja Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych, prowadzona przez Ministra Sportu i Turystyki.
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej.
Minister	Minister Edukacji Narodowej.
Organizator wypoczynku	podmiot organizujący wypoczynek dla dzieci i młodzieży szkolnej – może nim być szkoła i placówka, osoba prawna i fizyczna, a także jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej.
PSP	Państwowa Straż Pożarna.
Rozporządzenie w sprawie bhp	rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.).
Rozporządzenie w sprawie warunków wypoczynku lub rozporządzenie	rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1997 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania (Dz. U. Nr 12, poz. 67 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 29 stycznia 2015 r.
System zapewniania bezpieczeństwa wypoczynku	ogół rozwiązań prawno-organizacyjnych mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa wypoczynku dzieci i młodzieży.
Ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).
u.s.o., ustawa o systemie oświaty	ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).
u.u.t.	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 196 ze zm.).
Wypoczynek	organizowane dla uczniów w czasie wolnym od zajęć szkolnych kolonie, obozy i inne formy wypoczynku (art. 92a ust. 1 u.s.o.). Innymi formami wypoczynku są m.in. biwaki, zimowiska, półkolonie (formy wypoczynku w miejscu zamieszkania, np. „lato w mieście”).
Wypoczywający	dzieci i młodzież szkolna uczestnicząca w wypoczynku.

Tytuł kontroli

Kontrola pn. Bezpieczeństwo wypoczynku dzieci i młodzieży (P/14/024) została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, w ramach priorytetu głównego kontroli NIK „Zapewnienie poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa”. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 do 29 sierpnia 2014 r.¹. Niniejsza kontrola planowa koordynowana poprzedzona została kontrolą rozpoznawczą, w wyniku której zidentyfikowano obszary ryzyka wystąpienia nieprawidłowości oraz zweryfikowano przyjęte metody badawcze.

Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Każdego roku, w trakcie wakacji letnich oraz ferii zimowych, ze średnio 23.890 imprez wypoczynkowych w kraju i poza granicami korzysta 1.080 tys. dzieci i młodzieży. Statystycznie, w wypoczynku bierze udział 23% uczniów i młodzieży szkolnej.

Według danych przedstawionych przez MEN, w Polsce w latach 2011–2014 odnotowano 112 wypadków podczas trwania wypoczynku, w tym jedenaście śmiertelnych, trzy ciężkie, piętnaście zbiorowych i 83 innych. W tym okresie kuratorzy oświaty stwierdzili 328 tzw. „dzikich” wypoczynków, zawiesili dziewięć wypoczynków oraz zadecydowali o zakończeniu 16 wypoczynków. W latach 2011–2014 kuratorzy oświaty wydali 2.226 zezwoleń na prowadzenie kursów dla wychowawców wypoczynku oraz 1.247 zezwoleń na prowadzenie kursów dla kierowników wypoczynku. Spośród ww. zezwoleń 533 miało formę kursów internetowych (e-learningowych).

Wypoczynek dzieci i młodzieży finansowany jest w większości wypadków przez rodziców, częściowo ze środków publicznych. MEN dofinansowało z budżetu państwa wypoczynek dzieci i młodzieży w formie dotacji dla organizacji pozarządowych i organizacji pożytku publicznego wybranych w drodze otwartych konkursów na realizację zadań publicznych z zakresu organizacji wypoczynku dzieci i młodzieży².

Każdego roku, w okresie wakacji i ferii zimowych, organizowane są specjalne akcje mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa wypoczynku dzieci i młodzieży. Do akcji włączają się odpowiednie służby: Policja, Inspekcja Transportu Drogowego, kuratoria oświaty, urzędy wojewódzkie, Państwowa Inspekcja Sanitarna, organy nadzoru budowlanego. Działania pn. „Bezpieczne wakacje” koordynuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Zagadnienia dotyczące warunków organizacji oraz nadzoru nad wypoczynkiem dla dzieci i młodzieży szkolnej uregulowano w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1997 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania. Szczegółową charakterystykę uwarunkowań prawnych zawarto w załączniku 5.1. do niniejszej informacji.

¹ Z uwzględnieniem działań wcześniejszych, związanych z pracami nad nowelizacją rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku.

² MEN w latach 2010–2012 finansował realizację zadań publicznych w ramach konkursów m.in.: Międzynarodowa wymiana młodzieży, Wakacyjna szkoła młodzieżowych animatorów środowisk polskich na Litwie, Letnia akademii młodzieżowych liderów Polonii, Polsko-koreańska wymiana młodzieży, Obozy edukacyjne liderów młodej polonii, Polsko-izraelska współpraca szkół i wymiana młodzieży, Organizacja w okresie letnich wakacji pobytu edukacyjnego dzieci Polaków zamieszkałych za granicą.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Bezpieczeństwo wypoczynku dzieci i młodzieży było przedmiotem interpelacji poselskich w VII kadencji Sejmu RP. Dotyczyły one: zapewnienia bezpieczeństwa wypoczynku, kontroli i nadzoru nad organizacją wypoczynku, ograniczonego dostępu do wypoczynku dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością.

W doniesieniach prasowych pojawiały się informacje o wypadkach podczas wypoczynku, w których brały udział dzieci i młodzież szkolna. Prasa donosiła również o przypadkach zakończenia wypoczynku (przed terminem planowanego zakończenia) ze względu na złe warunki sanitarne w miejscu przebywania dzieci.

Liczba nieprawidłowości podczas wypoczynku w stosunku do ogólnej liczby wypoczynków organizowanych w Polsce nie jest duża, jednak tematyka ma szczególne znaczenie dla społeczeństwa i budzi duże zainteresowanie opinii publicznej.

Eksperti wskazywali także na okoliczność, że w trakcie kursów e-learningowych dla wychowawców i kierowników wypoczynku brak jest możliwości praktycznej weryfikacji umiejętności uczestników tych kursów, np. z pierwszej pomocy.

Kontrola NIK dotyczyła wypełniania obowiązków określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku przez organizatorów wypoczynku, w tym: zgłoszenia wypoczynku, zapewnienia odpowiedniej bazy lokalowej wypoczynku, sprawowania opieki przez kierownika i wychowawców wypoczynku, sprawowania opieki medycznej, zapewnienia prawidłowej opieki nad poszkodowanymi w wypadkach, zapewnienia bezpieczeństwa w miejscu pobytu, ochrony przeciwpożarowej, zapewniania warunków zdrowotnych i higieniczno-sanitarnych, bezpieczeństwa transportu dzieci i młodzieży oraz przez kuratorów oświaty w zakresie koordynacji, wspomaganie organizacji oraz nadzoru nad wypoczynkiem, w tym: wydawania zaświadczeń o zgłoszeniu wypoczynku, organizacji kursów dla kierowników i wychowawców wypoczynku oraz nadzoru nad ich kształceniem, finansowania wypoczynku, działań podejmowanych w przypadku braku organizacji bezpiecznego wypoczynku. Ponadto kontrola NIK dotyczyła koordynacji MEN w zakresie stworzenia odpowiednich rozwiązań prawnych określających zasady organizacji i nadzoru nad wypoczynkiem, monitorowania wypoczynku oraz funkcjonowania publicznej bazy wypoczynku.

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena systemu zapewniania bezpieczeństwa wypoczynku dzieci i młodzieży. Ocena dotyczyła w szczególności:

- 1) realizacji zadań Ministra w obszarze koordynacji i nadzorowania wypoczynku dzieci i młodzieży;
- 2) realizacji zadań kuratorów oświaty w obszarze koordynacji, wspomaganie i nadzoru nad wypoczynkiem;
- 3) przygotowania wypoczynku oraz zapewnienia bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w miejscu lokalizacji wypoczynku.

Czynności kontrolne prowadzono w okresie od 23 czerwca 2014 r. do 9 września 2014 r., na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK w Ministerstwie Edukacji Narodowej i w pięciu kuratoriach oświaty³, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1, tj. legalności, celowości,

³ Kuratorium Oświaty w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Olsztynie i we Wrocławiu.

gospodarności i rzetelności, na podstawie art. 2 ust. 2 ww. ustawy u pięciu organizatorów wypoczynku, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2, tj. legalności, gospodarności i rzetelności (gminnych jednostkach organizacyjnych) oraz na podstawie art. 2 ust. 3 tej ustawy u 11 organizatorów wypoczynku, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 3, tj. legalności i gospodarności. Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami, a także ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK stanowi załącznik nr 5.3. do niniejszej informacji.

Kontrola została przeprowadzona przez Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego oraz Delegatury NIK w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Olsztynie i Wrocławiu. Cztery Delegatury przeprowadziły kontrole w kuratoriach oświaty i u trzech organizatorów wypoczynku, a Delegatura w Olsztynie w kuratorium oświaty oraz u czterech organizatorów wypoczynku.

Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK zlecono właściwym organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej przeprowadzenie kontroli doraźnych wypoczynku dzieci i młodzieży zorganizowanych w okresie ferii letnich 2014 r. (od 1 lipca do 31 sierpnia). Skontrolowano ogółem 29 wypoczynków, w tym na terenie województw: dolnośląskiego, pomorskiego, śląskiego, warmińsko-mazurskiego – w każdym po pięć wypoczynków w formie kolonii w miejscach lokalizacji wypoczynków oraz po jednym w formie półkolonii w miejscu zamieszkania, a na terenie województwa małopolskiego – cztery w formie kolonii w miejscach lokalizacji wypoczynków oraz jeden w formie półkolonii w miejscu zamieszkania. Czynności kontrolne pracownicy Państwowej Inspekcji Sanitarnej przeprowadzili zgodnie z wewnętrznymi procedurami, w związku ze sprawowanym przez Państwową Inspekcję Sanitarną, na podstawie art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁴, nadzorem nad warunkami higieny wypoczynku i rekreacji.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano od Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, Głównego Inspektora Sanitarnego i Głównego Inspektora Transportu Drogowego informacje dotyczące działań podejmowanych przez te podmioty w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wypoczynku dzieci i młodzieży.

Ponadto na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano od powiatowych inspektorów sanitarnych oraz komendantów powiatowych/miejskich Państwowej Straży Pożarnej informacje dotyczące funkcjonowania bazy wypoczynku.

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Funkcjonujący w Polsce system zapewniania bezpieczeństwa wypoczynku w niezadowalającym stopniu gwarantuje bezpieczeństwo wypoczynku dzieci i młodzieży w kraju i za granicą. Wskazują na to stwierdzone nieprawidłowości w obszarze zgłaszania i organizacji wypoczynku, sprawowania opieki wychowawczej, a także brak skutecznego nadzoru kuratorów oświaty i niemonitorowanie przez Ministra Edukacji Narodowej wypoczynku w okresie ferii zimowych w zakresie i w sposób, które zostały przyjęte dla ferii letnich.

Bez wymaganego zgłoszenia do kuratorów oświaty prowadzonych było przez organizatorów 16% kontrolowanych wypoczynków⁵ (tzw. „dzikie” wypoczynki)⁶. Skutkowało to brakiem nadzoru kuratorów oświaty, służb przeciwpożarowych i sanitarnych. Organizatorzy 31% wypoczynków skontrolowanych przez NIK dokonywali zgłoszenia po upływie wymaganego terminu⁷. Organizatorzy nie informowali także o zmianach okoliczności dotyczących wypoczynku (25% wypoczynków), przez co kuratorzy oświaty nie posiadali pełnej wiedzy o ich przebiegu, m.in. w zakresie kwalifikacji wychowawców wypoczynku⁸. Organizatorzy 19% objętych kontrolą NIK wypoczynków nie wymagali poświadczenia przez kierowników i wychowawców wypoczynku warunku niekaralności za przestępstwa⁹, a organizatorzy 25% wypoczynków nie zadbali o uzyskanie od rodziców/opiekunów prawnych kart kwalifikacyjnych uczestników wypoczynku, zawierających informacje istotne dla zapewnienia właściwej opieki, m.in. o stanie zdrowia dzieci¹⁰. Organizatorzy na ogół prawidłowo prowadzili dokumentację wypoczynków, jednakże w trzech spośród 45 skontrolowanych wypoczynków stwierdzono brak dokumentacji medycznej personelu. [str. 12–17]

Organizatorzy 13 skontrolowanych wypoczynków (29%) nie zapewnili uczestnikom właściwych warunków zdrowotnych i higieniczno-sanitarnych w miejscu wypoczynku. Zapewnieniu bezpieczeństwa nie sprzyjało także zaniechanie przez organizatorów kontroli pojazdów przewożących dzieci i młodzież na wypoczynek poza miejscem zamieszkania i w trakcie wypoczynku oraz trzeźwości kierowców. Przed wyjazdem dzieci na wypoczynek 36% organizatorów objętych kontrolą NIK nie zwróciło się do właściwych służb o przeprowadzenie kontroli, a wyjazdy w trakcie wypoczynku nie były objęte taką kontrolą. [str. 17–19]

Podobne nieprawidłowości w obszarze zgłaszania i organizacji wypoczynku oraz sprawowania opieki wychowawczej były stwierdzane przez kuratorów oświaty. Kuratorzy w Gdańsku, Krakowie, Olsztynie i Szczecinie w latach 2011–2014 stwierdzali do 13 rocznie „dzikich” wypoczynków. Dodatkowo rocznie 16%–67% zgłoszeń wypoczynku było dokonywane po wymaganym terminie¹¹, organizatorzy wypoczynków (do 6%), nie informowali kuratorów o zmianach w wypoczynku, nie wymagali kart kwalifikacyjnych uczestników (do 17%) oraz nie zapewniali uczestnikom właściwych warunków zdrowotnych i higieniczno-sanitarnych w miejscu wypoczynku (do 13%). Kontrole

⁵ Kontrolą NIK i Państwowej Inspekcji Sanitarnej objęto 45 wypoczynków (NIK – 16, Państwowa Inspekcja Sanitarna – 29).

⁶ Stanowiło to naruszenie § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku.

⁷ Stanowiło to naruszenie § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku.

⁸ Było to niezgodne z § 6d rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku.

⁹ Stanowiło to naruszenie art. 92a ust. 1b u.s.o.

¹⁰ Stanowiło to naruszenie § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku.

¹¹ W latach 2011–2013.

przeprowadzane przez kuratorów w 2014 r., potwierdziły również, że organizatorzy wycieczek (13%–23%) nie wymagali poświadczenia przez kierowników i wychowawców warunku niekaralności za przestępstwa. [str. 12]

Wycieczki organizowane poza granicami kraju nie były w ogóle nadzorowane. Dotyczyło to 10% wycieczek zgłoszonych w latach 2011–2014. Przyczyną tego było niezapewnienie przez Ministra Edukacji Narodowej w rozporządzeniu w sprawie warunków wycieczki właściwych rozwiązań prawnych w zakresie nadzoru nad wycieczkami organizowanymi poza granicami kraju. Zdaniem NIK przepisy rozporządzenia powinny wskazywać podmiot sprawujący nadzór nad tymi wycieczkami. [str. 32]

W świetle obowiązujących przepisów rozporządzenia w sprawie warunków wycieczki, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej nie mają możliwości organizowania kursów dla kierowników i wychowawców wycieczki. Powyższe rozwiązanie, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, stwarza ryzyko uznania za niemające oparcia w przepisach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹², a w konsekwencji powodujące ograniczenie wolności działalności gospodarczej. [str. 33]

NIK zauważa również potrzebę określenia warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wycieczki w ustawie o systemie oświaty, a nie w akcie wykonawczym do tej ustawy – rozporządzeniu w sprawie warunków wycieczki. W ustawie o systemie oświaty powinien zostać określony obowiązek posiadania przez organizatora opinii właściwego miejscowo organu Państwowej Straży Pożarnej (PSP) w zakresie spełniania przez obiekt lub teren przeznaczony na wycieczkę wymagań przeciwpożarowych, wydanej nie wcześniej niż trzy lata przed rozpoczęciem wycieczki. Określenie terminu ważności opinii PSP znacząco zwiększy gwarancję, że obiekty te w czasie wycieczki spełniać będą wymagania bezpieczeństwa przeciwpożarowego. [str. 20–21, 30, 40–41]

Minister nie posiadał pełnych informacji, czy określone przez niego zasady organizowania i nadzorowania wycieczki zapewniają jego bezpieczeństwo, ponieważ nie monitorowano wycieczki w czasie ferii zimowych (21% zgłoszonych wycieczek) w takim samym zakresie jak w przypadku ferii letnich. [str. 33–36]

Kuratorzy oświaty, do których organizatorzy zgłaszali wycieczkę, nie przekazywali elektronicznej wersji zgłoszenia wycieczki odpowiedzialnym za zapewnienie bezpieczeństwa wycieczki: właściwym ze względu na miejsce lokalizacji wycieczki kuratorom oświaty, państwowym powiatowym inspektorom sanitarnym oraz komendantom powiatowym i miejskim PSP¹³. Negatywnie należy ocenić przypadki niepodjęcia decyzji przez kuratora oświaty o zawieszeniu wycieczek, pomimo braku zgłoszenia wycieczek oraz nieposiadania stosownych opinii/protokołów w zakresie spełniania wymogów bezpieczeństwa przeciwpożarowego¹⁴.

¹² Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.), zwana dalej ustawą o swobodzie działalności gospodarczej.

¹³ Stanowiło to naruszenie § 6b ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków wycieczki.

¹⁴ Zgodnie z § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków wycieczki w razie stwierdzenia prowadzenia wycieczki niezgodnie zobowiązującymi przepisami, a w szczególności stwierdzenia warunków zagrażających zdrowiu lub bezpieczeństwu uczestników wycieczki, organ sprawujący nadzór nad wycieczką może zawiesić prowadzenie wycieczki przez organizatora wycieczki lub – w przypadku otrzymania wniosku odpowiedniego organu – zdecydować o zakończeniu prowadzenia wycieczki przez organizatora wycieczki. W tym przypadku organizator wycieczki jest obowiązany przenieść uczestników do innego obiektu, spełniającego warunki wymagane odrębnymi przepisami, lub zapewnić uczestnikom niezwłoczny powrót do miejsca zamieszkania.

Ponadto informacja o organizatorach, których wypoczynek został zawieszony lub zakończony przez kuratora nie była upubliczniana. Kuratorzy sprawowali nadzór nad wypoczynkami w kraju poprzez kontrole miejsc wypoczynku (około 19% wypoczynków rocznie), w większości prawidłowo nadzorowali kształcenie kadry wychowawczej oraz promowali zasady bezpiecznego wypoczynku. [str. 19–21, 27–29]

Kuratorzy oświaty właściwi ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania organizatorów przekazywali kuratorom właściwym ze względu na miejsce lokalizacji wypoczynku dane osobowe zawarte w publicznej bazie wypoczynku, co było niezgodne z obowiązującymi przepisami¹⁵. Ponadto baza wypoczynku nie zapewniała przekazania przez kuratorów informacji niezbędnych dla bezpieczeństwa wypoczynku podmiotom odpowiedzialnym za zapewnienie tego bezpieczeństwa, jak również nie zawierała danych o miejscu lokalizacji wypoczynku poza granicami kraju. [str. 37–39]

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła prowadzoną w MEN oraz w kuratoriach oświaty działalność edukacyjną i informacyjną w zakresie organizacji i bezpieczeństwa wypoczynku skierowaną m.in. do organizatorów wypoczynku oraz do rodziców dzieci. [str. 22, 39–40]

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Zapewnienie bezpiecznych warunków wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej przez organizatorów wypoczynku, sprawna koordynacja, wspomaganie i nadzorowanie organizacji wypoczynku przez kuratorów oświaty oraz koordynacja tych działań przez Ministra Edukacji Narodowej, w szczególności poprzez zapewnienie odpowiednich rozwiązań prawnych określających zasady organizacji i nadzoru nad wypoczynkiem stanowią ważne problemy społeczne dla funkcjonowania państwa i systemu oświaty.

Ustalenia kontroli uzasadniają wystosowanie do Ministra Edukacji Narodowej następujących wniosków:

- 1) o podjęcie działań zmierzających w kierunku wprowadzenia w art. 92a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty regulacji dotyczącej warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, w tym posiadania przez organizatora opinii lub kopii opinii właściwego miejscowo organu Państwowej Straży Pożarnej w zakresie spełniania przez obiekt lub teren przeznaczony na wypoczynek wymagań przeciwpożarowych, wydanej nie wcześniej niż trzy lata przed rozpoczęciem wypoczynku;
- 2) o dokonanie zmiany rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku poprzez określenie jaki podmiot sprawuje nadzór nad wypoczynkiem poza granicami kraju oraz umożliwienie jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej organizowania kursów dla kierowników lub wychowawców wypoczynku.

Ponadto NIK wskazuje na potrzebę podjęcia przez Ministra Edukacji Narodowej następujących działań:

- 1) zapewnienie spójności publicznej bazy wypoczynku z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku, zwłaszcza w zakresie możliwości przetwarzania danych, o których mowa w § 6b ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku;

¹⁵ § 6b ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku oraz art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.), zwanej dalej ustawą o ochronie danych osobowych.

2) monitorowanie wypoczynku dzieci i młodzieży w okresie ferii zimowych w zakresie i w sposób, które zostały przyjęte dla ferii letnich;

3) podjęcie działań mających na celu zwiększenie funkcjonalności publicznej bazy wypoczynku.

Dodatkowo NIK wskazuje na potrzebę podjęcia przez Ministra Edukacji Narodowej, we współpracy z organami odpowiedzialnymi za kontrolę stanu technicznego pojazdów oraz badanie stanu trzeźwości lub znajdowania się pod wpływem środka odurzającego kierowców, działań informacyjnych dotyczących zapewnienia przez organizatorów bezpiecznego transportu uczestników wypoczynku, w szczególności poprzez stosowne postanowienia umów zawieranych z przewoźnikami.

Wnioski i uwagi skierowane do poszczególnych jednostek objętych kontrolą oraz sposób ich realizacji omówiono w pkt. 4.2. niniejszej informacji.

3.1 Bezpieczeństwo wypoczynku

System zapewniania bezpieczeństwa wypoczynku nie w pełni gwarantuje bezpieczeństwo wypoczynku dzieci i młodzieży, co potwierdzają nieprawidłowości w zakresie zgłaszania i organizacji wypoczynku, sprawowania opieki wychowawczej, transportu uczestników oraz warunków higieniczno-sanitarnych. Stwierdzono, że siedem wypoczynków (16% wypoczynków skontrolowanych przez NIK i Państwową Inspekcję Sanitarną) było prowadzonych bez zgłoszenia do kuratora oświaty. Organizatorzy 31% wypoczynków skontrolowanych przez NIK dokonywali zgłoszenia po upływie wymaganego terminu. Organizatorzy 25% wypoczynków skontrolowanych przez NIK nie informowali kuratorów o zmianach w organizacji wypoczynków i kwalifikacjach wychowawców oraz zaniechali wymagania od kierowników i wychowawców informacji o niefigurowaniu w Krajowym Rejestrze Karnym lub stosownego oświadczenia o niekaralności. Zagrożenie dla bezpieczeństwa wypoczynku mogło stwarzać to, że organizatorzy 25% wypoczynków skontrolowanych przez NIK nie wymagali kart kwalifikacyjnych uczestników, zawierających informacje o stanie ich zdrowia. Organizatorzy 29% skontrolowanych wypoczynków nie zapewnili uczestnikom właściwych warunków zdrowotnych i higieniczno-sanitarnych w miejscu wypoczynku oraz stwierdzono braki w dokumentacji medycznej personelu. Bezpieczeństwu wypoczynku nie sprzyjało także zaniechanie kontroli stanu technicznego pojazdów przewożących dzieci i młodzież na wypoczynek oraz w trakcie wypoczynku.

Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze zgłaszania i organizacji wypoczynku oraz sprawowania opieki wychowawczej znajdują potwierdzenie w danych Kuratoriów Oświaty, województw najbardziej atrakcyjnych pod względem wypoczynku, tj. w Gdańsku, Krakowie, Olsztynie, Szczecinie. W kuratoriach tych, w latach 2011–2014 stwierdzono do 13 rocznie „dzikich” wypoczynków, prowadzonych bez zgłoszenia do kuratorów oświaty. Ponadto, w latach 2011–2013 ww. kuratoria stwierdziły rocznie od 16 do 67% zgłoszeń wypoczynku po wymaganym terminie. Kuratoria stwierdziły w latach 2011–2014 rocznie: do 6% wypoczynków, w których organizatorzy nie informowali kuratorów o zmianach w wypoczynku, do 17% wypoczynków, w których organizatorzy nie wymagali kart kwalifikacyjnych uczestników oraz do 13% wypoczynków, w których organizatorzy nie zapewnili uczestnikom właściwych warunków zdrowotnych i higieniczno-sanitarnych w miejscu wypoczynku. Kontrole ww. kuratoriów w 2014 r., potwierdziły też, że organizatorzy 13 do 23% wypoczynków nie wymagali poświadczenia przez kierowników i wychowawców warunku niekaralności za przestępstwa.

Kontrolerzy NIK przeprowadzili kontrolę 16 organizatorów wypoczynku, w tym pięć wypoczynków w miejscu zamieszkania (tzw. półkolonie, lato w mieście), w których brało udział 890 dzieci i młodzieży. Miejsce wypoczynku stanowiły: ośrodek wypoczynkowy (siedem wypoczynków), ośrodek kultury, ośrodek sportu, świetlica (sześć), szkoła (trzy). Na zlecenie NIK, Państwowa Inspekcja Sanitarna przeprowadziła 29 kontroli organizatorów wypoczynku, w tym pięć wypoczynków w miejscu zamieszkania (tzw. półkolonie, lato w mieście), w których brało

udział 1.544 dzieci i młodzieży¹⁶, w wyniku których stwierdzono łącznie 17 nieprawidłowości w organizacji 13 wycieczek (45%) dotyczących obowiązku zgłaszania wycieczki, prowadzenia dokumentacji wycieczki oraz niewłaściwych warunków higieniczno-sanitarnych¹⁷.

Organizacja wycieczki

Organizatorzy wszystkich objętych kontrolą NIK wycieczek dokonali ich zgłoszenia w kuratorium oświaty właściwym ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania organizatora. Siedem wycieczek (tj. co czwarty) skontrolowanych przez Państwową Inspekcję Sanitarną odbywało się bez zgłoszenia wycieczki określonego w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków wycieczki, tj.:

- *Obóz harcerski pod namiotami w Orzechowie – zorganizowany przez Komendę Hufca ZHP Puławy.*
- *Dom Wczasowy „Helena” w Wdzydzach Kiszewskich – kolonie zorganizowane przez Pracownię Językowo-Dydaktyczną Maryland w Gdańsku.*
- *Wynajem pokoi we Władysławowie – wycieczka zorganizowana przez Łódzki Klub Judo.*
- *Gospodarstwo Agroturystyczne Rancho Zrębice w Zrębicach – wycieczka zorganizowana przez P.P.H.U.R. Adex w Zrębicach.*
- *Ośrodek Caritas Diecezji Ełckiej w Reglu – wycieczka zorganizowana przez Parafię Rzymskokatolicką Matki Bożej Wspomożycielki Wiernych w Warszawie.*
- *Kościół Chrześcijan Baptystów z Elblągu – półkolonie.*
- *Niepubliczne Schronisko Młodzieżowe w Lubawce – wycieczka zorganizowana przez Ośrodek Opieki i Oświaty w Ziębicach.*

W pięciu przypadkach (31%) NIK stwierdziła, że organizatorzy nie dochowali terminu zgłoszenia wycieczki, co było niezgodnie z wymogiem określonym w § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków wycieczki stanowiącym, że zgłoszenia należy dokonać nie później niż na 21 dni przed terminem rozpoczęcia wycieczki.

¹⁶ Kontrolerzy Państwowej Inspekcji Sanitarnej skontrolowali: czy wycieczka została zgłoszona do właściwego kuratora oświaty, liczbę uczestników oraz personelu (w tym pedagogicznego) oraz sprawdzali czy dokumentacja zdrowotna kadry obozu jest aktualna. Ponadto dokonywali oceny: obiektów i ich wyposażenia technicznego (m.in. czy zapewniona jest: bieżąca ciepła i zimna woda, odprowadzanie ścieków, odpowiednia wentylacja, temperatura pomieszczeń, czynne punkty świetlne), pomieszczeń mieszkalnych (m.in. czy zachowany jest wskaźnik powierzchni na jednego uczestnika) – w przypadku wycieczki wyjazdowej, pomieszczeń sanitarnych, zapewnienia opieki medycznej i pierwszej pomocy, stanu zdrowia uczestników, żywienia uczestników, warunków do uprawiania sportu i rekreacji, przestrzegania zakazu palenia tytoniu. Kontrole wycieczek, które zorganizowane były: na polach namiotowych (6), w szkole (4), hotelu (2), parafii (2), schronisku (1), domach wycieczkowych i innych obiektach noclegowych (14) wykazały, że organizatorzy zapewnili odpowiednią liczbę opiekunów w stosunku do liczby przebywających tam dzieci, tj. średnio 9,65 dzieci przypadało na jednego wychowawcę. Placówki wycieczki letniego w większości zostały prawidłowo przygotowane. Warunki higieniczno-sanitarne pomieszczeń mieszkalnych, sanitariatów w kontrolowanych obiektach na ogół nie budziły większych zastrzeżeń. Organizatorzy zapewniali opiekę medyczną podczas wycieczek poprzez zawarcie umowy z pielęgniarką lub ratownikiem medycznym oraz przez zawarcie umowy z niepublicznym zakładem opieki zdrowotnej. Do organizacji wycieczki w miejscu zamieszkania uczestników wykorzystywano głównie bazę lokalową placówek oświatowych a w mniejszym zakresie w domach kultury, ośrodkach sportu i rekreacji, świetlicach parafialnych. Programy wycieczki w miejscu zamieszkania adresowano głównie do uczniów szkół podstawowych. W czasie kontrolowanych wycieczek nie doszło do ciężkich wypadków, ale podczas 11 zbadanych wycieczek miały miejsce urazy, skaleczenia, zachorowania. W przypadku każdego zdarzenia udzielona została pomoc medyczna, rodzice/opiekunowie zostali poinformowani, dokonano wpisu w dokumentacji wycieczki.

¹⁷ W protokołach kontroli – F1/PT/01, których wzór określa załącznik nr 2 do zarządzenia Głównego Inspektora Sanitarnego nr 26/08 z dnia 21 października 2008 r. w sprawie wprowadzenia procedury technicznej określającej sposób wykonywania działań w ramach zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego oraz zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych i zakażeń.

Organizatorzy sporządzali zgłoszenia wypoczynku na formularzach określonych w załączniku nr 1 lub załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku. W przypadku organizacji czterech wypoczynków w miejscu zamieszkania zgłoszenie w formie załącznika nr 2 do rozporządzenia było niezgodne z przepisami¹⁸:

- *Kartuskie Centrum Caritas – organizator dokonał zgłoszenia wypoczynku, odbywającego się w dniach 7 lipca – 8 sierpnia 2014 r. (tj. 25 dni) dla 40 dzieci, na formularzu określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia.*
- *Miejski Ośrodek Kultury w Żorach – organizator dokonał zgłoszenia wypoczynku, odbywającego się w dniach 30 czerwca – 11 lipca 2014 r. (tj. 10 dni) dla 30 dzieci, na formularzu określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia.*
- *MDK w Krakowie – organizator dokonał zgłoszenia wypoczynku, odbywającego się w dniach 21 – 31 lipca 2014 r. (tj. 9 dni) dla 15 dzieci, na formularzu określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia.*
- *MOSiR w Ełku – organizator dokonał zgłoszenia wypoczynku, odbywającego się w dniach 14 – 25 lipca 2014 r. (tj. 10 dni) dla 30 dzieci, na formularzu określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia.*

Ponadto organizatorzy wypoczynku, w czterech przypadkach (25%) objętych badaniem NIK, nie informowali kuratora oświaty o zmianach w organizacji wypoczynku w zakresie kadry wypoczynku, co stanowiło naruszenie § 6d rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku i skutkowało tym, iż kurator oświaty nie posiadał wiedzy m.in. na temat kwalifikacji wychowawców wypoczynku:

- *GZS Bielany Wrocławskie – organizator nie zgłosił do Kuratorium Oświaty we Wrocławiu zmiany jednego z trzech wychowawców.*
- *Międzyszkolny Klub Sportowy „Słupia” – organizator zatrudnił na obozie innego wychowawcę, niż zadeklarował w zgłoszeniu wypoczynku. W trakcie kontroli NIK organizator poinformował o zmianie właściwego kuratora oświaty.*
- *UKS Lech w Gdańsku – organizator zatrudnił trzech innych wychowawców niż zadeklarował w zgłoszeniu wypoczynku, o czym nie poinformował Pomorskiego Kuratora Oświaty. Kontrola NIK wykazała jednak, że osoby zatrudnione w miejsce wychowawców, którzy zrezygnowali z udziału w obozie, spełniały wymogi określone w § 12 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku.*
- *Zbuta Sp. z o.o. – stan kadry (kierownik i trzech wychowawców) w czasie wypoczynku był inny niż w zgłoszeniu. Zmiana dwóch wychowawców i kierownika wypoczynku nie została zgłoszona przez organizatora do Kuratorium Oświaty we Wrocławiu.*

Zmiany kadry wypoczynku wynikały z rezygnacji kierownika i wychowawców ze względów zdrowotnych, rodzinnych lub osobistych. Osoby zatrudnione w miejsce tych osób spełniały wymogi określone w § 12 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku.

Organizatorzy nie zawierali w formie pisemnej umów z rodzicami/opiekunami dzieci na świadczenie wypoczynku (15 przypadków). Jeden organizator¹⁹ zawarł z rodzicami pisemne umowy, w których zamieszczono m.in. informacje: o koszcie obozu, warunkach udziału w obozie, świadczeniach zawartych w cenie obozu, programie obozu, sposobie transportu uczestników oraz podano imię i nazwisko, a także numer telefonu kierownika obozu. W ocenie NIK zawieranie przez organizatorów z rodzicami/opiekunami pisemnych umów na świadczenie wypoczynku stanowi przykład dobrej praktyki w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa uczestników wypoczynku.

Stwierdzono, że 12 z 16 organizatorów (75%) posiadało karty kwalifikacyjne wszystkich uczestników obozu zgodne z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku. Pozostali organizatorzy nie wymagali od rodziców/opiekunów złożenia kart kwalifikacyjnych zgodnych z ww. załącznikiem, co stanowiło naruszenie § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie warunków

¹⁸ Zgodnie z § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku formularz zgłoszenia określony w załączniku nr 2, dotyczy wypoczynku organizowanego poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz wypoczynku trwającego do 5 dni, organizowanego dla nie więcej niż 25 uczestników.

¹⁹ UKS Lech w Gdańsku.

wypoczynku. W rezultacie organizatorzy ci nie posiadali informacji istotnych z punktu widzenia zapewnienia właściwej opieki w czasie trwania wypoczynku m.in. w zakresie zdrowia dziecka biorącego udział w wypoczynku:

- *GZS Bielany Wrocławskie – zgłoszenia do udziału w półkolonii dokonywane były na formularzu „Karta udziału dziecka w półkoloniach”, w którym zakres danych nie był zgodny z załącznikiem nr 3 rozporządzenia i nie zawierał m.in.: oświadczeń rodziców, że podali wszystkie znane im informacje o dziecku, które mogą pomóc w zapewnieniu właściwej jego opieki w czasie wypoczynku; informacji o przeprowadzonych szczepieniach, informacji o stanie zdrowia dziecka w trakcie pobytu.*
- *Kartuskie Centrum Caritas – zgłoszenia do udziału w półkolonii dokonywane były na formularzu zatytułowanym „Zgoda”, w którym rodzice uczestnika wypoczynku wyrażali zgodę na udział w półkoloniach i zobowiązani byli określić termin uczestnictwa dziecka w wypoczynku, wskazać adres zamieszkania dziecka oraz telefon kontaktowy. Zakres danych w formularzu „Zgody” nie był zgodny i nie wyczerpywał zakresu informacji wymaganych wzorem z załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku.*
- *MDK w Krakowie – organizator nie posiadał kart kwalifikacyjnych uczestników wypoczynku.*
- *MOSiR w Ełku – organizator nie wymagał złożenia kart kwalifikacyjnych wg wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do rozporządzenia. Zastępujące je karta zgłoszeniowa nie spełniała tego wymogu, gdyż nie zawierała takich informacji jak m.in.: przebyte szczepienia, dane wychowawcy klasy danego dziecka, informacji o stanie zdrowia dziecka w czasie trwania wypoczynku.*

Brak kart kwalifikacyjnych w przypadku organizatorów (GZS Bielany Wrocławskie, MDK w Krakowie) spowodowany był posiadaniem przez nich informacji o uczestnikach półkolonii, którymi były dzieci uczęszczające na zajęcia w ciągu roku szkolnego, w przypadku Kartuskiego Centrum Caritas – wynikał z przyjęcia dzieci do udziału w półkolonii na podstawie kart kwalifikacyjnych tych dzieci z innego, wcześniejszego wypoczynku tego organizatora, zaś w przypadku MOSiR w Ełku – wynikał z przeoczenia.

Zdaniem NIK zgłaszanie uczestników wypoczynków na nieprawidłowych formularzach wynikało głównie z nieznamomości przepisów.

NIK pozytywnie ocenia posiadanie przez organizatorów umów ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków obejmujących swoim zakresem wszystkich uczestników wypoczynku.

Sprawowanie opieki przez kierownika i wychowawców wypoczynku

Organizatorzy wypoczynku, zgodnie z § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku, zapewnili wystarczającą liczbę wychowawców do opieki nad uczestnikami wypoczynku, szczególnie nad dziećmi do 10 roku życia. Średnio na jednego wychowawcę przypadało 14 dzieci. Kierownicy wypoczynku nie pełnili jednocześnie funkcji wychowawcy wypoczynku.

Kierownicy i wychowawcy wypoczynku w większości posiadali aktualną dokumentację medyczną potwierdzającą brak przeciwwskazań do wykonywanej pracy oraz posiadali odpowiednie kwalifikacje do powierzonych im obowiązków, tj. zgodnych z § 11 i § 12 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku. Najczęściej byli to: nauczyciele, trenerzy sportowi, studenci. Średnia wieku kadry pedagogicznej wypoczynku to 26–34 lata²⁰.

²⁰ Najmłodszy wychowawca miał 19 lat, najstarszy 62 lata.

W trzech spośród 16 skontrolowanych wycieczkach (19%) kierownik i wychowawcy nie przedstawili organizatorowi wycieczki informacji o niefigurowaniu w Krajowym Rejestrze Karnym, lub oświadczenia o niekaralności za przestępstwa, o których mowa w art. 92a ust. 1a u.s.o.²¹:

- *Kartuskie Centrum Caritas – organizator zawarł umowę zlecenia z wychowawczynią (studentką), która przedłożyła organizatorowi oświadczenie o niekaralności, pomimo iż zgodnie z art. 92a ust. 1b u.s.o. zobowiązana była do przedstawienia informacji z Krajowego Rejestru Karnego o niekaralności²².*
- *MDK w Krakowie – kierownik wycieczki oraz wychowawcy nie przedstawili organizatorowi pisemnego oświadczenia o niekaralności (jako pracownicy MDK posiadali zaświadczenia o niekaralności w teczках osobowych personalnych). Do zakończenia czynności kontrolnych kierownik wycieczki i wychowawcy złożyli przedmiotowe oświadczenia.*
- *MOSiR w Elku – organizator nie wymagał od kierownika i wychowawców wycieczki złożenia informacji o niekaralności.*

Powyższe wynikało przede wszystkim z niedostosowania się organizatorów wycieczki do wymogów wynikających z art. 92a ust. 1a i 1b u.s.o., wprowadzonych od dnia 26 maja 2014 r.

Wychowawcy prawidłowo realizowali obowiązki określone w § 12 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków wycieczki m.in.: zapoznawali się z kartami kwalifikacyjnymi uczestników wycieczki, prowadzili dzienniki zajęć, opracowywali plany pracy wychowawczej poszczególnych grup, organizowali zajęcia zgodnie z rozkładem dnia, sprawowali opiekę nad uczestnikami wycieczki, zapewniali im bezpieczeństwo i prowadzili inne zajęcia zlecone przez kierownika wycieczki.

W 15 spośród 16 skontrolowanych wycieczek dzienniki zajęć były prowadzone na bieżąco, zgodnie z obowiązującym wzorem, określonym w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie warunków wycieczki²³. Nieprawidłowość stwierdzono:

- *w Kartuskim Centrum Caritas, gdzie wychowawcy wycieczki dokumentowali realizowane zajęcia w dziennikach zajęć, które prowadzono na formularzach niezgodnych ze wzorem stanowiącym załącznik nr 6 do rozporządzenia w sprawie warunków wycieczki. Dzienniki zajęć nie zawierały wymaganych informacji, m.in. tygodniowych planów pracy. Nieprawidłowość została usunięta w wyniku kontroli NIK, poprzez założenie dzienników zajęć zgodnych z przepisami rozporządzenia.*

Opieka medyczna, zapewnienie prawidłowej opieki nad poszkodowanymi w wypadkach

Organizatorzy wycieczki są zobowiązani wskazać w zgłoszeniu wycieczki rodzaj opieki medycznej, jaki zapewnią w trakcie wycieczki. Organizatorzy zapewniali opiekę medyczną podczas wycieczek najczęściej poprzez zawarcie umowy z pielęgniarką lub ratownikiem medycznym oraz przez zawarcie porozumienia z najbliższym niepublicznym zakładem opieki zdrowotnej.

²¹ Zgodnie z art. 92a ust. 1a u.s.o. wychowawcą lub kierownikiem wycieczki nie może być osoba karana za umyślne przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu na szkodę małoletniego, przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności na szkodę małoletniego, przestępstwo przeciwko rodzinie i opiece, z wyjątkiem przestępstwa określonego w art. 209 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.), przestępstwo określone w rozdziale 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r., poz. 124) albo osoba, wobec której orzeczono zakaz prowadzenia działalności związanej z wychowywaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub opieką nad nimi, lub obowiązek powstrzymywania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakaz kontaktowania się z określonymi osobami lub zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu.

²² Zgodnie z art. 92a ust. 1b u.s.o., w celu potwierdzenia warunku, o którym mowa w art. 92a ust. 1a, kandydat na wychowawcę lub kierownika formy wycieczki dzieci i młodzieży jest obowiązany przedstawić organizatorowi wycieczki dzieci i młodzieży informację z Krajowego Rejestru Karnego. Kandydat na wychowawcę lub kierownika formy wycieczki, który jednocześnie jest zatrudniony na podstawie przepisów, które zawierają warunek niekaralności za przestępstwo popełnione umyślnie, składa w formie pisemnej oświadczenie o niekaralności za przestępstwa, o których mowa w art. 92a ust. 1a.

²³ Prawidłowego dokumentowania wycieczki nie zapewnili organizatorzy: Kartuskie Centrum Caritas oraz MDK w Krakowie.

We wszystkich objętych kontrolą wypoczynkach, w miejscu organizacji wypoczynku, zapewniono apteczki wyposażone w podstawowe środki do udzielania pierwszej pomocy oraz instrukcje jej udzielania zawierające numery telefonów alarmowych.

W czasie kontrolowanych wypoczynków nie doszło do ciężkich wypadków, ale podczas trzech objętych badaniem NIK wypoczynków doszło do zdarzeń wymagających udzielenia pomocy medycznej²⁴. W przypadku każdego zdarzenia udzielona została pomoc medyczna, rodzice/opiekunowie zostali poinformowani o zdarzeniu oraz dokonano wpisu w dokumentacji wypoczynku.

W przypadku trzech wypoczynków objętych kontrolą Państwowej Inspekcji Sanitarnej (10%) nie przedłożono kontrolującym dokumentacji medycznej personelu, tj.:

- *Obóz harcerski pod namiotami w Orzechowie – brak dokumentacji medycznej ratownika medycznego.*
- *Hotel Orle w Gdańsku – brak orzeczeń lekarskich do celów sanitarno-epidemiologicznych dwóch pracowników personelu.*
- *Wynajem pokoi we Władysławowie – brak dokumentacji medycznej kadry wychowawczej.*

Bezpieczeństwo transportu

W czterech z 11 objętych badaniem NIK wypoczynkach poza miejscem zamieszkania (36%) nie dokonano kontroli stanu technicznego pojazdu przewożącego uczestników przed rozpoczęciem wypoczynku. Ponadto przed wyjazdami w trakcie wypoczynku organizatorzy nie zgłaszali potrzeby kontrolowania pojazdów i kierowców. Odstąpienie od zlecenia kontroli stanu technicznego pojazdu oraz trzeźwości kierowcy organizatorzy wyjaśniali tym, że posiadali stałe umowy z przewoźnikami, którzy zobowiązali się do zachowania sprawności technicznej pojazdu, zgodnie z wymaganiami bezpieczeństwa komunikacyjnego lub posiadali informację od przewoźnika o prawidłowym stanie technicznym pojazdu.

Podczas transportu zapewniono odpowiednią opiekę nad dziećmi.

Bezpieczeństwo w miejscu pobytu, ochrona przeciwpożarowa, stan techniczny, warunki zdrowotne i higieniczno-sanitarne

Organizatorzy skontrolowanych wypoczynków posiadali pozytywne opinie w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach o ochronie przeciwpożarowej, wydane przez właściwego Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej dla budynków, w których organizowany był wypoczynek²⁵. W budynkach znajdowały się instrukcje bezpieczeństwa pożarowego, a organizatorzy wypoczynku opracowali regulaminy przeciwpożarowe i instrukcje postępowania w razie pożaru. Uczestnicy wypoczynków zostali zaznajomieni z powyższymi zasadami.

Kontrole NIK i Państwowej Inspekcji Sanitarnej wykazały, że organizatorzy nie zapewnili w miejscach wypoczynku właściwych warunków bezpieczeństwa oraz warunków zdrowotnych i higieniczno-sanitarnych.

²⁴ Uszkodzenie gałki ocznej, uraz stopy, stłuczenie ręki.

²⁵ Opinie PSP posiadali organizatorzy wypoczynku poza miejscem zamieszkania. W przypadku wypoczynków w miejscu zamieszkania nie ma obowiązku uzyskania tej opinii. Organizatorzy przedstawili kontroli NIK opinie PSP wystawione w: 2014 r. – sześć przypadków, 2013 r. – dwa przypadki, 2012 r. jeden przypadek, 2010 r. – jeden przypadek.

W sześciu z 16 objętych badaniem miejsc wypoczynku (38%) kontrolerzy NIK stwierdzili brak właściwych warunków bezpieczeństwa oraz właściwych warunków zdrowotnych i higieniczno-sanitarnych, m.in.:

- *Kartuskie Centrum Caritas* – w miejscu wypoczynku stwierdzono, że poręcz balustrady wzdłuż schodów była niezabezpieczona przed ewentualnym zsuwaniem się, a podłoga w świetlicy była wyłożona terakotą, częściowo zakrytą wykładziną, nie przymocowaną trwale do podłoża. Organizator w trakcie kontroli NIK podjął działania polegające na zabezpieczeniu poręczy balustrady.
- *Panorama S.C.* – kontrola wykazała następujące nieprawidłowości:
 - teren ośrodka był częściowo ogrodzony siatką z drutem kolczastym. Stosownie do § 41 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁶ ogrodzenie terenu powinno być bezpiecznie dla ludzi, bez ostro zakończonych elementów np. drutu kolczastego.
 - na nawierzchni terenu przylegającego do pawilonu rekreacyjnego oraz do ogrodzenia znajdowały się niezabezpieczone przed dostępem dzieci i młodzieży pozostałości materiałów budowlanych oraz wyeksploatowanego sprzętu. Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku obiekt albo teren, w którym ma być zorganizowany wypoczynek, musi m.in. spełniać wymogi dotyczące warunków higieniczno-sanitarnych.
 - otwór studzienki kanalizacyjnej dla ścieków odprowadzanych z domków kempingowych zabezpieczony był jedynie lekką pokrywą z dykty z uchwytem, boisko sportowe posiadało betonową nawierzchnię, bramki były przymocowane blaszanymi obejmami z nieosłoniętymi krawędziami, obrzeże boiska w części było zakończone betonowym krawężnikiem o wysokości ok. 10–12 cm. Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 rozporządzenia w sprawie bhp drogi, boiska i przejścia powinny mieć równą nawierzchnię, a otwory kanalizacyjne, studzienki i inne zagłębienia w terenie powinny być zakryte odpowiednimi pokrywkami lub trwale zabezpieczone w inny sposób.
 - plac zabaw był nieuprzątnięty z zalegających ostrokrawędziowych kamieni. Część urządzeń placu zabaw (wiaty, ławy, huśtawki) były w dużym stopniu wyeksploatowane lub zniszczone. Podesty (przed wiatą sklepową pod parasolem słonecznym) były nierówne z miejscowymi wyrwami. Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku organizator wypoczynku jest obowiązany zapewnić uczestnikom wypoczynku bezpieczne i higieniczne warunki w czasie wypoczynku.
 - na stoliku na placu zabaw stwierdzono niedopałki papierosów. Zgodnie art. 5 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych²⁷ zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, m.in.: w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci.
- *Międzyszkolny Klub Sportowy „Słupia”* – na potrzeby uczestników i kadry wychowawców wynajęto dziesięć pokoi, pomimo iż w opinii z 13 sierpnia 2013 r. Komendant Powiatowy PSP stwierdził, że budynek będzie spełniać wymagania z zakresu przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, o ile do wynajmu przeznaczone będzie nie więcej niż sześć. W wyniku kontroli NIK część uczestników wraz z wychowawcą zostało przekwaterowanych do innego obiektu, a pozostali uczestnicy wraz z wychowawcami rozlokowani w pokojach obiektu wypoczynku. Organizator niezwłocznie podjął działania mające na celu wyeliminowanie wszystkich nieprawidłowości.
- *Poltur Polska Sp. z o.o.* – stwierdzono brak włazu zabezpieczającego wejście na strych budynku (organizator wykonał prace w celu wyeliminowania tych uwag). Ponadto, pomimo dokonania kontroli sanitarnej pomieszczeń (protokół z dezynfekcji pomieszczeń z dnia 16 maja 2014 r. oraz protokół kontroli sanitarnej z dnia 30 czerwca 2014 r.) stwierdzono pleśń i zawilgocenia w łazienkach.
- *Zbuta Sp. z o.o.* – na terenie placu zabaw i placu przeznaczonego na ogniska zalegały odchody zwierzęce, piaskownica nie była zabezpieczona przed dostawaniem się do niej zanieczyszczeń.

Kontrole Państwowej Inspekcji Sanitarnej wykazały, że w przypadku siedmiu spośród 29 skontrolowanych imprez wypoczynkowych (24%) organizatorzy nie zapewnili właściwych warunków higieniczno-sanitarnych, tj.:

- *Obóz harcerski pod namiotami w Orzechowie* – w trakcie wypoczynku na terenie obozu prowadzono prace instalatorsko-elektryczne, stwierdzono brak ciepłej wody bieżącej, brak w umywalniach pojemników na zużyte środki higieniczne i opatrunki, środków dezynfekcyjnych do mycia rąk, a ponadto aktualnego badania wody do picia.

²⁶ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

²⁷ Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.

- Wypoczynek w Ośrodku Wczasowo-Kolonijnym „Sawa” w Stegnie – stwierdzono piasek oraz brudną pościel w pokojach.
- Wypoczynek w DW Storczyk w Wiśle – stwierdzono niezabezpieczone w osłony lampki nocne i zaplamione wykładziny w pokojach oraz uszkodzone gniazdka elektryczne, pęknięte umywalki, brudne posadzki, zerwane zasłony prysznicowe, odpryski farby i zacieki na ścianach w łazienkach.
- Obóz pod namiotami w Kruklinie – stwierdzono nieprawidłowo zorganizowane latryny, namiot sanitarny zlokalizowany zbyt blisko kuchni oraz niezapewnione standardy dostępności uczestników do urządzeń sanitarnych.
- Obóz pod namiotami w Ostrowitem – w umywalni stwierdzono uszkodzone miski, nie zapewniono intymności czynności higienicznych, brak prawidłowo zorganizowanej izolatki oraz wydzielenia miejsc mycia naczyń i przygotowywanych produktów.
- Wypoczynek w Hotelu Star Dadaj Resort & Spa w Ramsowie – stwierdzono brak wieszaków do suszenia ręczników i odzieży, niezabezpieczone kominki przed dostępem dla dzieci w domkach, materace i prześcieradła niedostosowane do powierzchni łóżek.
- Wypoczynek w Ośrodku Wypoczynkowym w Nowej Morawie – stwierdzono zakurzone i niesprzątane stoły i podłogi w pokojach, ciągach komunikacyjnych, salach zajęć oraz zakurzone stoły na zewnątrz budynku.

3.2 Nadzór kuratorów oświaty nad wypoczynkiem

Prawidłowa organizacja wypoczynku oraz zapewnienie bezpieczeństwa uczestniczących w nim dzieci i młodzieży zależy od realizacji przez kuratorów oświaty zadań koordynacji, wspomagania oraz nadzoru nad wypoczynkiem.

Przyjęte zasady nadzorowania wypoczynku przez kuratorów oświaty nie w pełni gwarantują bezpieczeństwo wypoczynku dzieci i młodzieży. Kuratorzy nie wywiązali się z obowiązku przekazywania zgłoszeń wypoczynku odpowiedzialnym za zapewnienie bezpieczeństwa wypoczynku właściwym ze względu na miejsce lokalizacji wypoczynku kuratorom oświaty, państwowym powiatowym inspektorom sanitarnym oraz komendantom powiatowym i miejskim Państwowej Straży Pożarnej. Negatywnie należy ocenić przypadki niepodjęcia przez jednego z kuratorów decyzji o zawieszeniu dwóch wypoczynków, pomimo braku zgłoszenia wypoczynków oraz wymaganych opinii/protokołów Państwowej Straży Pożarnej w zakresie spełniania wymogów bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Informacja o organizatorach, których wypoczynek został zawieszony lub zakończony przez kuratora oświaty nie była upubliczniana, co uniemożliwiało np. rodzicom dzieci sprawdzenie wiarygodności tych organizatorów. W zakresie wypoczynków finansowanych/dofinansowanych przez kuratorów kontrole NIK wykazały nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych oraz organizacji otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych. Dwóch z pięciu objętych kontrolą kuratorów oświaty prawidłowo weryfikowało zgłoszenia organizatorów, bezzwłocznie wydając zaświadczenia podmiotom spełniający warunki lub wzywając do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Kuratorzy sprawowali nadzór nad wypoczynkiem w kraju poprzez kontrole miejsc wypoczynku (około 19% wypoczynków rocznie), przy czym NIK zwraca uwagę na występujące i potwierdzone wynikami kontroli Państwowej Inspekcji Sanitarnej zjawisko wypoczynków nie zgłoszonych oraz pozostających bez jakiegokolwiek nadzoru (16% skontrolowanych wypoczynków). W ocenie NIK kuratorzy w większości prawidłowo nadzorowali kształcenie kadry wychowawczej oraz promowali zasady bezpiecznego wypoczynku.

3.2.1. Koordynacja i wspomaganie organizacji wypoczynku

Zaświadczenie o zgłoszeniu wypoczynku

Kurator oświaty koordynuje, wspomaga i nadzoruje organizację wypoczynku dzieci i młodzieży na obszarze województwa w okresie ferii letnich i zimowych (art. 31 ust. 1 pkt 13 u.s.o.).

Organizator wypoczynku może zorganizować wypoczynek po przedstawieniu kuratorowi oświaty, właściwemu ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania organizatora, zgłoszenia wypoczynku (§ 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku).

Kurator oświaty, właściwy ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania organizatora wypoczynku, w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania zgłoszenia wypoczynku wydaje organizatorowi wypoczynku zaświadczenie o zgłoszeniu wypoczynku (§ 6b ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku).

W przypadku stwierdzenia braków lub nieprawidłowości w zgłoszeniu wypoczynku kurator oświaty niezwłocznie wzywa organizatora wypoczynku do ich uzupełnienia lub poprawienia w wyznaczonym terminie (§ 6a ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku).

Kontrolą NIK objęto 377 wybranych losowo zaświadczeń o zgłoszeniu wypoczynku. W dwóch z pięciu kuratoriów oświaty prawidłowo weryfikowano zgłoszenia organizatorów wypoczynku pod kątem spełniania wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków wypoczynku. Wszystkie kuratoria oświaty wydawały zaświadczenia o zgłoszeniu wypoczynku zachowując określony w § 6b ust. 1 rozporządzenia termin siedmiu dni roboczych od dnia otrzymania zgłoszenia lub wzywały do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Nieprawidłowości dotyczyły wydania w trzech kuratoriach oświaty (w Gdańsku, Olsztynie, Wrocławiu) pięciu zaświadczeń o zgłoszeniu wypoczynku (1,3% badanych), pomimo iż budynki wskazane jako miejsce zakwaterowania nie posiadały opinii organów Państwowej Straży Pożarnej. Ponadto w 153 przypadkach (40,5% badanych) we wszystkich kuratoriach (39 – w Gdańsku, 16 – Katowicach, 14 – Krakowie, 52 – Olsztynie, 32 – Wrocławiu) zarejestrowano zgłoszenia, które zostały złożone przez organizatorów bez zachowania 21-dniowego terminu, o którym mowa w § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku, a w sześciu sprawach dwóch kuratoriów oświaty (cztery – w Olsztynie, dwa – Krakowie) wydało zaświadczenie o zgłoszeniu wypoczynku po jego rozpoczęciu (co w skrajnych przypadkach oznaczało wydanie zaświadczenia na dwa, trzy dni przed zakończeniem wypoczynku).

Dolnośląski Kurator Oświaty nie traktował na równych zasadach organizatorów, którzy dokonali zgłoszenia wypoczynku bez zachowania 21-dniowego terminu. W badanym okresie w 31% przypadków wydawał tym organizatorom zaświadczenie o zgłoszeniu wypoczynku, jednocześnie odmawiając 2% organizatorom wydania zaświadczenia z powodu przekroczenia ww. terminu na zgłoszenie wypoczynku. Kurator odmówił także wydania w 46 przypadkach w 2013 r. zaświadczeń o zgłoszeniu wypoczynku, bez uprzedniego wezwania organizatorów do uzupełnienia w wyznaczonym terminie braków lub poprawienia nieprawidłowości (tj. ok. 1% wydanych zaświadczeń w latach 2011–2014), co było niezgodne z § 6a ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku.

Do zgłoszenia wypoczynku organizator wypoczynku dołącza: kopię wydanej właścicielowi, zarządcy lub użytkownikowi obiektu opinii właściwej miejscowo komendy powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej lub protokołu okresowej kontroli Państwowej Straży Pożarnej w zakresie spełnienia przez obiekt wymagań przeciwpożarowych (§ 6 ust. 2 rozporządzenia).

W kuratoriach oświaty nie było jednolitej praktyki w zakresie terminu ważności opinii organów Państwowej Straży Pożarnej. W Kuratorium Oświaty w Olsztynie akceptowano opinie wydane nawet osiem lat przed rozpoczęciem wypoczynku, w Kuratorium Oświaty w Katowicach ustalono natomiast, iż opinie uznawane będą za aktualne przez okres pięciu lat od daty wydania.

Obowiązujące przepisy nie określają terminu ważności opinii organów Państwowej Straży Pożarnej dotyczących spełniania przez obiekt lub teren wypoczynku wymagań przeciwpożarowych. Zdaniem NIK opinie organów PSP wydane wcześniej niż trzy lata przed rozpoczęciem wypoczynku z uwagi na ewentualne zmiany w stanie obiektów mogą być nieaktualne.

Niezwłocznie po wydaniu zaświadczenia o zgłoszeniu wypoczynku, kurator oświaty właściwy ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania organizatora wypoczynku, przesyła kuratorowi oświaty, państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu i komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej, właściwym ze względu na miejsce lokalizacji wypoczynku, wersję elektroniczną zgłoszenia wypoczynku wraz z załącznikami (§ 6b ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku).

Kuratorzy oświaty, wbrew obowiązkowi wynikającemu z § 6b ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku, nie przesyłali odrębnie, niezwłocznie po wydaniu zaświadczenia o zgłoszeniu wypoczynku, kuratorom oświaty, państwowym powiatowym inspektorom sanitarnym i komendantom powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej, właściwym ze względu na miejsce lokalizacji wypoczynku, wersji elektronicznej zgłoszenia wraz z wymaganymi załącznikami.

W złożonych wyjaśnieniach kuratorzy oświaty poinformowali, iż obowiązek ten był realizowany poprzez dostęp ww. służb do publicznej bazy danych. Z uzyskanych w trakcie kontroli informacji od 63 państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych i 74 komendantów powiatowych/miejskich Państwowej Straży Pożarnej wynika, iż w 80% umieszczenie przez kuratora oświaty właściwego ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania organizatora wypoczynku w publicznej bazie informacji o wydanych zaświadczeniach o zgłoszeniu wypoczynku, było wystarczające do realizacji ich zdań w zakresie zapewnienia bezpiecznych warunków wypoczynku. Zdaniem NIK zapewnienie dostępu ww. służbom do publicznej bazy wypoczynku nie zwalniało kuratorów oświaty z konieczności przestrzegania przepisu powszechnie obowiązującego prawa, tj. § 6b ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku.

Organizacja kursów dla kierowników i wychowawców wypoczynku

Kursy dla kierowników wypoczynku oraz kursy dla wychowawców kolonijnych mogą być organizowane przez kuratoria oświaty i placówki doskonalenia nauczycieli, a także osoby prawne i fizyczne za zgodą i pod nadzorem kuratora oświaty (§ 14 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku).

W kuratoriach oświaty nie organizowano w badanym okresie kursów dla kierowników i wychowawców wypoczynku ze względu na wystarczającą liczbę realizowanych kursów przez placówki doskonalenia nauczycieli, osoby prawne lub fizyczne.

Kuratorzy oświaty wydawali na podstawie § 14 w zw. z §11 ust. 2 oraz § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku zezwolenia na prowadzenie kursów dla kierowników i wychowawców wypoczynku. Ww. zgody kuratorzy wydawali na okres jednego roku szkolnego lub jednego roku kalendarzowego, po uprzednim sprawdzeniu spełniania przez organizatorów kursów wymaganych warunków (wykazy kadry szkoleniowej, propozycje materiałów szkoleniowych dla uczestników kursu i programy kursów zgodne z załącznikami nr 4 i 5 do rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku). Każdorazowo, wyrażając zgodę na prowadzenie kursu, kurator oświaty przypominał o obowiązku zgłoszenia każdej kolejnej jego edycji, co najmniej 14 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia oraz na bieżąco wszelkich zmian w dokumentacji będącej

podstawą organizacji kursu. Informował również, że po zakończeniu kursu podmiot prowadzący zobowiązany jest do przesłania do kuratorium wykazu osób, które go ukończyły. Kontrola wykazała spełnianie tych obowiązków przez organizatorów kursów.

Kuratorzy oświaty udzielali zgody na prowadzenie kursów dla kierowników i wychowawców wypoczynku zarówno w formie kursów stacjonarnych, jak i w formie kształcenia na odległość (kursy e-learningowe).

W wyniku kontroli wydanych 25 zgód na prowadzenie kursów na organizowanie kursów dla kierowników i wychowawców wypoczynku stwierdzono w jednym przypadku, iż wydano zgodę na prowadzenie kursów instruktażowych dla kierowników wypoczynku, pomimo że wnioskodawca dołączył do wniosku o udzielenie zgody program kursu nieodpowiadający wymaganiom określonym w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku, w zakresie zagadnień objętych kursem. Organizator kursów uzupełnił wniosek w trakcie kontroli NIK.

Działania informacyjne

Kuratoria oświaty prowadziły szereg działań informacyjnych promujących bezpieczny wypoczynek skierowanych zarówno do organizatorów wypoczynku, rodziców dzieci w nich uczestniczących jak i samych dzieci. Były to działania podejmowane w ramach corocznych akcji: „Bezpieczne lato”, „Bezpiecznie na wodzie”, „Bezpieczny stok”, „Bezpiecznie na drodze”, „Bezpiecznie w sieci”, „Bezpiecznie na koloniach”, upowszechnianie „Poradnika bezpiecznego wypoczynku”, jak i własne projekty, np. z inicjatywy Dolnośląskiego Kuratora Oświaty powołano Dolnośląską Radę ds. Bezpieczeństwa Dzieci i Młodzieży, która organizowała konkursy, szkolenia i turnieje mające na celu m.in. promocję bezpiecznego wypoczynku.

Prowadzone przez kuratorów oświaty działania informacyjne były zdaniem NIK wystarczające, a zamieszczane na ich stronach internetowych informacje były aktualne.

Współpraca

Kuratorzy oświaty współpracowali z Policją, Państwową Strażą Pożarną i Państwową Inspekcją Sanitarną w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wypoczynku dzieci i młodzieży. Dzięki wypracowaniu zasad współpracy z ww. podmiotami zapewniono szybki przepływ informacji o ewentualnych nieprawidłowościach oraz uprawnione instytucje niezwłocznie podejmowały czynności sprawdzające. Organizowane w kuratoriach oświaty spotkania przed rozpoczęciem wypoczynku oraz podsumowujące jego organizację służyły poprawie współpracy podmiotów nadzorujących przebieg wypoczynku.

NIK wskazuje na potrzebę współpracy kuratorów oświaty właściwych dla siedziby lub miejsca zamieszkania organizatora z właściwymi ze względu na miejsce lokalizacji wypoczynku kuratorami oświaty, państwowymi powiatowymi inspektorami sanitarnymi oraz komendantami powiatowymi (miejskimi) PSP w zakresie przekazywania informacji o odmowach wydania zaświadczeń o zgłoszeniu wypoczynku oraz weryfikacji stanu bezpieczeństwa pożarowego w przypadku wypoczynków zorganizowanych bez ich zgłoszenia.

Finansowanie wypoczynku

Pierwszeństwo w korzystaniu z różnych form wypoczynku, finansowanych z budżetu państwa, mają, zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku, dzieci: 1) będące sierotami, wychowankowie domów dziecka oraz innych placówek opiekuńczo-wychowawczych, a także

rodzin zastępczych, 2) z rodzin wielodzietnych, żyjących w trudnych warunkach materialnych, 3) z zaburzeniami somatycznymi potwierdzonymi zaświadczeniem lekarskim i zamieszkujące w środowisku ekologicznie zagrożonym.

Corocznie w budżetach wojewodów²⁸ planowane są środki finansowe, z przeznaczeniem na finansowanie lub dofinansowanie wypoczynku. Środkami dysponują kuratorzy oświaty, którzy realizują zadanie poprzez ogłoszenie konkursu ofert na realizację zadania publicznego w formie wsparcia lub powierzenia zgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁹ oraz udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁰. W prowadzonych konkursach oraz postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadań w zakresie organizacji wypoczynku dzieci i młodzieży zapewniono pierwszeństwo korzystania z wypoczynku dzieciom, o których mowa w § 5 rozporządzenia oraz rekomendowane przez Ministra Edukacji Narodowej formy wypoczynku.

W latach objętych kontrolą z części budżetu państwa 85/00 Województwa na finansowanie lub dofinansowanie wypoczynku wydatkowano w całej Polsce łącznie 113.133 tys. zł, a z wypoczynku skorzystało łącznie 278.393 dzieci i młodzieży³¹.

W wypoczynku finansowanym/dofinansowanym przez kuratorów oświaty brały udział przede wszystkim wytypowane przez m.in. powiatowe centra pomocy rodzinie, gminne ośrodki pomocy społecznej oraz inne organizacje pożytku publicznego działające lokalnie; dzieci: o najgorszej sytuacji materialnej, znajdujące się w trudnych warunkach, dzieci będące sierotami, wychowankowie domów dziecka i placówek opiekuńczo-wychowawczych, rodzin zastępczych i wielodzietnych, dzieci z zaburzeniami somatycznymi. Spośród biorących udział w wypoczynku finansowanym/dofinansowanym przez kuratorów oświaty 1,5% stanowiły dzieci z niepełnosprawnościami³².

Czterech z pięciu kuratorów oświaty objętych badaniem NIK prawidłowo przekazywało środki finansowe przeznaczone na wypoczynek dzieci i młodzieży. W Kuratorium Oświaty we Wrocławiu, w zakresie udzielania finansowania/dofinansowania wypoczynku dzieci i młodzieży stwierdzono nieprawidłowości związane z udzielaniem zamówień publicznych polegające na:

- *naruszeniu zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców przy wyborze wykonawców zamówień publicznych poprzez nieokreślenie sposobu oceny ofert w zakresie kryteriów standardu obiektu i atrakcyjności programu wypoczynku, co może skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³³;*
- *niezrzetelnym dokonywaniu oceny ofert wykonawców poprzez niejednakowe ocenianie standardu tych samych obiektów lokalizacji wypoczynku;*
- *nieuprawnionym odrzuceniu ofert wykonawców;*
- *udzieleniu zamówienia wykonawcy, którego oferta nie była najkorzystniejsza, co może skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1c ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;*

²⁸ Część budżetu państwa 85/00 Województwa, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, rozdział 85412 Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej, a także szkolenia młodzieży.

²⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm., zwanej dalej ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

³⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., zwanej dalej ustawą Prawo zamówień publicznych.

³¹ W 2011 r. – 27.401 tys. zł, 76.581 dzieci i młodzieży, w 2012 r. – 29.132 tys. zł, 79.750 dzieci i młodzieży, w 2013 r. – 28.593 tys. zł, 61.986 dzieci i młodzieży, w 2014 r. – 28.007 tys. zł, 60.076 dzieci i młodzieży.

³² Na podstawie danych Kuratoriów Oświaty w Katowicach, Krakowie, Olsztynie i Wrocławiu.

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

- nieodrzuconiu ofert wykonawcy, który nie spełniał warunków określonych w SIWZ;
- nieuprawnionym zatrzymaniu wadium jednego z oferentów w kwocie 17,3 tys. zł;
- niezłożeniu przez osoby wykonujące czynności w dwóch postępowaniach o zamówienia publiczne oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności stanowiących podstawę do wyłączenia z postępowania, co może skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- umieszczeniu w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia z prawie trzy miesięczną zwłoką od dnia jego udzielenia;
- nieokreśleniu trybu pracy oraz obowiązków członków komisji przetargowych;
- niezatwierdzeniu przez kierownika zamawiającego protokołu postępowania dotyczącego zamówienia publicznego.

Ponadto w ww. Kuratorium stwierdzono nieprawidłowości związane z organizacją otwartych konkursów ofert realizowanych na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, polegające na:

- nieokreśleniu sposobu oceny ofert w zakresie spełniania poszczególnych kryteriów;
- udzieleniu pięciu spośród 10 podmiotów dofinansowania organizacji wypoczynku w kwocie 193,6 tys. zł (tj. 55% udzielonego dofinansowania w latach 2011–2012), pomimo niespełniania przez wykonawców, ustalonego w ramach konkursu ofert, warunku posiadania co najmniej 10% wkładu własnego;
- dopuszczeniu do organizacji wypoczynku finansowanego przez Dolnośląskiego Kuratora Oświaty bez zgłoszenia wypoczynku, w obiekcie dla którego organizator nie posiadał opinii lub protokołu kontroli Państwowej Straży Pożarnej potwierdzających spełnianie wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

NIK zwróciła Dolnośląskiemu Kuratorowi Oświaty uwagę na potrzebę zapewnienia udziału w wypoczynkach finansowanych przez kuratorium wychowanków domów dziecka oraz innych placówek opiekuńczo-wychowawczych, a także dzieci z niepełnosprawnościami. Zdaniem NIK wymaga to, w zakresie dzieci z niepełnosprawnościami wprowadzenia odpowiednich zapisów w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w celu zapewnienia przez organizatorów odpowiednich obiektów wypoczynku i programów wypoczynku. NIK dostrzega również potrzebę precyzyjnego i jednoznacznego określenia miejsc i terminów organizacji wypoczynku dzieci i młodzieży w zawieranych umowach na dofinansowanie wypoczynku, celem umożliwienia kontroli realizacji zadań.

3.2.2. Nadzór nad wypoczynkiem

Nadzór nad wypoczynkiem w kraju

Nadzór nad wypoczynkiem sprawuje kurator oświaty właściwy ze względu na miejsce lokalizacji wypoczynku (§ 15 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku).

Pracownicy kuratoriów oświaty przeprowadzili w badanym okresie kontrole warunków wypoczynku dzieci i młodzieży średnio 19% wypoczynków pozostających pod nadzorem kuratorów³⁴. Ich celem było sprawdzenie warunków pobytu i stanu bezpieczeństwa uczestników. Kontrolą obejmowano zarówno wypoczynek poza miejscem zamieszkania, jak i wypoczynek w miejscu zamieszkania. Kontrole dotyczyły różnego rodzaju organizatorów, w tym placówek oświatowo-wychowawczych, przedsiębiorców oraz organizacji pozarządowych. Podmioty do kontroli wyznaczano losowo oraz obejmowano nimi organizatorów, którzy otrzymali zalecenia pokontrolne w roku poprzednim, o których docierały informacje o możliwych nieprawidłowościach w organizacji wypoczynku

³⁴ Skontrolowano 1.145 wypoczynków w Kuratorium Oświaty w Gdańsku (9,4%); 2.687 w Kuratorium Oświaty w Katowicach (42%); 1.892 w Kuratorium Oświaty w Krakowie (13,4%); 1.113 w Kuratorium Oświaty w Olsztynie (21,6%); 514 w Kuratorium Oświaty we Wrocławiu (9%).

oraz którzy nie posiadali opinii w zakresie spełniania wymagań ochrony przeciwpożarowej. Ponadto kontrole były przeprowadzane na wniosek innych kuratorów oświaty, wojewódzkich państwowych inspektorów sanitarnych, komendantów powiatowych PSP, rodziców i organizatorów wycieczek. Przedmiotem przeprowadzonych przez pracowników kuratoriów oświaty kontroli było ustalenie, czy organizatorzy spełniają wymogi wynikające z rozporządzenia w sprawie warunków wycieczek, tj. czy wycieczka została zgłoszona właściwemu kuratorowi oświaty, czy organizator dokonał zgłoszenia wycieczki oraz posiadał opinię lub protokół Państwowej Straży Pożarnej dotyczący obiektu, w którym zlokalizowany był wycieczek. Badano liczbę uczestników, ich karty kwalifikacyjne, dostosowanie liczby kadry wychowawczej do liczby dzieci i młodzieży, kwalifikacje kadry wychowawczej i kierowników wycieczek, dokumentację dotyczącą przebiegu wycieczki (zakresy obowiązków wychowawców, plany pracy, rozkłady zajęć, dzienniki zajęć, regulaminy), ubezpieczenie uczestników wycieczki, wyposażenie placówki wycieczki, dokonywano oceny warunków zdrowotnych (w tym zapewnienie izolacji dla chorych i stacjonarnej apteczki), oceniano realizację programu wycieczki.

W przypadku stwierdzenia w przeprowadzonych przez pracowników kuratoriów oświaty kontrolach uchybień lub nieprawidłowości, zobowiązano organizatorów do ich natychmiastowego usunięcia. W przypadku 24,5% skontrolowanych wycieczek wydano zalecenia, które dotyczyły w szczególności: realizacji obowiązków dokumentacyjnych (uzupełnienia i bieżącego prowadzenia dokumentacji: planów pracy, programu wycieczki, dzienników zajęć, uzupełnienia zakresu obowiązków wychowawców, zapoznania dzieci z regulaminami, prowadzenia rejestru wypadków, uzupełnienia dokumentacji dotyczącej niekaralności kadry wychowawczej, potwierdzenia uprawnień wychowawców, uzupełnienia kart kwalifikacyjnych), kontrolowania i nadzorowania pracy wychowawców, zatrudnienia kadry posiadającej odpowiednie kwalifikacje, ubezpieczenia uczestników, dostarczenia opinii lub protokołu Państwowej Straży Pożarnej, dokonania zgłoszenia wycieczki do właściwego miejscowo kuratora oświaty oraz zgłaszania informacji o zmianach danych zawartych w zgłoszeniach wycieczki, dostosowania liczby dzieci w poszczególnych grupach do ilości wychowawców.

W 60 z 62 objętych szczegółowym badaniem NIK kontroli prowadzonych przez pracowników kuratoriów oświaty u organizatorów zgłoszonych wycieczek nie stwierdzono nieprawidłowości oraz nie wystąpiły przypadki, w których pomimo stwierdzenia nieprawidłowości odstąpiono od formułowania zaleceń. Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości polegające na nierzetelnym prowadzeniu przez pracowników Kuratorium Oświaty we Wrocławiu dwóch kontroli, w których: nie wydano zalecenia pokontrolnego, pomimo stwierdzenia braku dokumentów potwierdzających niekaralność kadry wychowawczej; nie wskazano w arkuszu kontroli liczby wychowawców wycieczki.

Brak skutecznego nadzoru kuratora oświaty nad wycieczką wykazała kontrola NIK u jednego z organizatorów wycieczki³⁵. Organizator, z którym Kurator Oświaty w Olsztynie podpisał umowę na zorganizowanie wycieczki dzieci i młodzieży³⁶ nie wywiązał się z obowiązku zapewnienia

³⁵ Panorama S.C. w Kątach Rybackich.

³⁶ Umowa nr WAP.272.3.2014/CZĘŚĆ I z dnia 16 czerwca 2014 r.

pełnego bezpieczeństwa uczestnikom wypoczynku³⁷. Stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości nie ujawnili wizytatorzy Kuratorium z Delegatury w Elblągu, którzy skontrolowali miejsce organizacji wypoczynku w dniach: 15, 22 i 29 lipca 2014 r., tj. już w trakcie realizacji umowy z Kuratorem Oświaty w Olsztynie.

W badanym okresie do kuratoriów oświaty wpłynęło od rodziców dzieci i z różnych instytucji łącznie 189 skarg, sygnałów i uwag o nieprawidłowościach w organizacji wypoczynku, które dotyczyły głównie złych warunków sanitarnych, braku zgłoszenia wypoczynku oraz niewłaściwych działań kadry pedagogicznej. W związku z wpływającymi skargami kuratorzy oświaty przeprowadzali kontrole w miejscach wypoczynku i w uzasadnionych przypadkach podejmowali odpowiednie działania.

W badanym okresie pracownicy kuratoriów oświaty przeprowadzili 60 kontrole miejsc wypoczynku, które nie zostały zgłoszone do właściwego kuratora oświaty (14 w Kuratorium Oświaty w Gdańsku, 6 – Katowicach, 20 – Olsztynie, 20 – we Wrocławiu), co stanowiło 1% kontrole wypoczynków przeprowadzonych w latach 2011–2014 (7351³⁸). Informacje na temat tych wypoczynków zgłaszali głównie rodzice dzieci, inspektorzy sanitarni oraz Policja. W trakcie ww. kontrole pracownicy kuratorium informowali ich organizatorów o konieczności zgłoszenia wypoczynku w formie elektronicznej i papierowej do właściwego kuratora oświaty. W przypadku stwierdzenia w trakcie kontrole innych nieprawidłowości polegających m.in. na braku opinii Państwowej Straży Pożarnej, czy odpowiedniego dokumentowania przebiegu wypoczynku pracownicy kuratoriów oświaty podejmowali dalsze czynności.

Uwagi NIK w zakresie nadzoru kuratorów oświaty nad wypoczynkami dotyczyły:

- ♦ zwiększenia liczby kontrole wypoczynków przeprowadzanych przez Dolnośląskiego Kuratora Oświaty,
- ♦ niskiej liczby przeprowadzanych kontrole kursów dla kierowników i wychowawców wypoczynku przez Śląskiego i Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty,
- ♦ weryfikowania przez pracowników Kuratorium Oświaty we Wrocławiu realizacji zaleceń formułowanych po przeprowadzonych przez nich kontrolach wypoczynku dzieci i młodzieży,
- ♦ obejmowania przez pracowników Kuratorium Oświaty we Wrocławiu wyrywkową kontrolą również wypoczynków, którym kurator odmówił wydania zaświadczeń o zgłoszeniu wypoczynku, zwłaszcza tych, w których przyczynami odmowy były okoliczności mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo wypoczynku dzieci i młodzieży.

Działania w przypadku braku zapewnienia bezpiecznego wypoczynku

W razie stwierdzenia prowadzenia wypoczynku niezgodnie zobowiązującymi przepisami, a w szczególności stwierdzenia warunków zagrażających zdrowiu lub bezpieczeństwu uczestników wypoczynku, organ sprawujący nadzór nad wypoczynkiem może zawiesić prowadzenie wypoczynku

³⁷ Jak wykazały oględziny przeprowadzone w dniu 1 sierpnia 2014 r. zaniedbania wystąpiły w szczególności na placach zabaw i gier oraz w otoczeniu budynków, stanowiąc realne zagrożenie dla zdrowia, a nawet życia dzieci, np. teren ośrodka ogrodzony był siatką z drutem kolczastym, studzienka kanalizacyjna nie posiadała odpowiedniego zabezpieczenia przed otwarciem, a teren przylegający do pawilonu rekreacyjnego był zaśmiecony, w tym pozostałościami materiałów budowlanych. Ponadto, część urządzeń placu zabaw i gier była w znacznym stopniu wyeksploatowana, a jedno urządzenie było zniszczone.

³⁸ 1.145 kontrole przeprowadziło w Kuratorium Oświaty w Gdańsku, 2.687 – Katowicach, 1.892 – Krakowie, 1.113 – Olsztynie, 514 – Wrocławiu.

przez organizatora wycieczki lub – w przypadku otrzymania wniosku odpowiedniego organu – zdecydować o zakończeniu prowadzenia wycieczki przez organizatora wycieczki. W tym przypadku organizator wycieczki jest obowiązany przenieść uczestników do innego obiektu, spełniającego warunki wymagane odrębnymi przepisami, lub zapewnić uczestnikom niezwłoczny powrót do miejsca zamieszkania (§ 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków wycieczki).

Organ sprawujący nadzór nad wycieczką zawiadamia o zawieszeniu lub zakończeniu prowadzenia wycieczki przez organizatora wycieczki kuratora oświaty właściwego ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania organizatora wycieczki (§ 16 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków wycieczki).

Trzech spośród pięciu objętych kontrolą NIK kuratorów oświaty³⁹ zawiesiło cztery wycieczki zorganizowane łącznie dla 110 dzieci oraz zakończyło jedenaście wycieczek łącznie dla 736 dzieci. Analiza dokumentacji ww. wycieczek wykazała, że najczęstszym powodem zawieszenia wycieczki było zorganizowanie wycieczki, który nie został zgłoszony do właściwego kuratora oświaty, kierownik i wychowawcy nie udokumentowali posiadania odpowiednich kwalifikacji, nie prowadzono dokumentacji wycieczki (dziennik zajęć, zakres czynności, itp.). Decyzje o zakończeniu wycieczki podejmowano ze względu na brak pozytywnej opinii organów Państwowej Straży Pożarnej o spełnianiu przez obiekt, w którym zorganizowany był wycieczek, wymagań określonych przepisami przeciwpożarowymi, niezgłoszenie wycieczki kuratorowi oświaty, niespełnianie wymogów dotyczących kwalifikacji kierownika lub wychowawcy.

Na przykład:

- *W trakcie kontroli wycieczki przeprowadzonej na wniosek Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Bielsku-Białej w dniu 22 stycznia 2014 r. przez Kuratorium Oświaty w Katowicach, wspólnie z przedstawicielem tej Komendy, stwierdzono, że obiekt w którym organizowany był wycieczek, nie uzyskał pozytywnej opinii straży pożarnej. Wycieczek trwający do 5 dni, zorganizowany był przez Związek Harcerstwa Polskiego, Chorągiew Śląska, Hufiec Ziemi Gliwickiej dla 25 uczestników, w Chatce Studenckiej Rogacz w Wilkowicach. Decyzją OP-DO.110.7.4.2014 z dnia 22 stycznia 2014 r. Śląski Kurator Oświaty, z dniem 22 stycznia 2014 r. zakończył prowadzenie wycieczki w Chatce Studenckiej Rogacz w Wilkowicach. W decyzji organizator wycieczki zobowiązany został do przeniesienia uczestników do innego obiektu, spełniającego warunki lub zapewnienia uczestnikom niezwłocznego powrotu do miejsca zamieszkania z uwzględnieniem wymogów dotyczących bezpieczeństwa. Do formularza zgłoszenia wycieczki trwającego do 5 dni, organizowanego dla nie więcej niż 25 uczestników, organizator wycieczki nie miał obowiązku załączania protokołu lub opinii w zakresie ochrony przeciwpożarowej.*

Kuratorzy oświaty podejmując decyzję o zakończeniu i zawieszeniu wycieczki zobowiązywali organizatorów do przeniesienia uczestników do innego obiektu, spełniającego warunki wymagane odrębnymi przepisami lub zapewnienia uczestnikom wycieczki niezwłocznego powrotu do miejsca zamieszkania z uwzględnieniem wymogów dotyczących bezpieczeństwa. Wszystkie decyzje zostały przesłane do organizatora wycieczki, właściwego kuratora oświaty i właściwej komendy powiatowej Państwowej Straży Pożarnej.

W jedenastu przypadkach organizatorzy wykonali zalecenia kuratorów oświaty, tj. zapewnili uczestnikom niezwłoczny powrót do miejsca zamieszkania, co zostało potwierdzone przez pracowników kuratorium lub Policję. W dwóch przypadkach kurator oświaty uchylił swoją

³⁹ Kurator Oświaty w Katowicach zawiesił jeden wycieczek dla 20 uczestników i zakończył trzy wycieczki dla łącznie 167 uczestników (2014 r.). Kurator Oświaty w Krakowie zawiesił dwa wycieczki dla 47 uczestników i zakończył sześć wycieczek dla 389 dzieci. Kurator Oświaty w Olsztynie zawiesił jeden wycieczek dla 43 dzieci i zakończył dwa wycieczki dla 180 dzieci. Kuratorzy Oświaty w Gdańsku i we Wrocławiu nie zawieszali ani nie decydowali o zakończeniu wycieczki objętego nadzorem.

decyzję o zakończeniu wycieczki w wyniku uzupełnienia przez organizatorów dokumentacji wycieczki. Jedna decyzja o zawieszeniu wycieczki została doręczona organizatorowi już po jego zakończeniu. Natomiast w jednym przypadku organizator wycieczki nie podjął działań określonych w § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków wycieczki, w związku z czym Kurator Oświaty w Olsztynie zawiadomił właściwą Prokuraturę Rejonową o możliwości popełnienia przestępstwa przez organizatora i kierownika wycieczki, jednak odmówiono wszczęcia dochodzenia w sprawie.

Nieprawidłowości w ww. zakresie stwierdzono w jednym kuratorium oświaty:

- *Dolnośląski Kurator Oświaty nie podjął decyzji o zawieszeniu dwóch wycieczek, pomimo stwierdzenia w wyniku kontroli braku zaświadczenia o zgłoszeniu wycieczki oraz braku stosownej opinii lub protokołu Państwowej Straży Pożarnej dotyczącej spełniania przez obiekt, w którym zlokalizowano wycieczkę, wymogów w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Nie zawieszenie przez kuratora tych wycieczek wynikało z tego, że ustalenia kontroli wycieczek przeprowadzonych odpowiednio na jeden i trzy dni przed ich zakończeniem nie wskazywały na istnienie zagrożenia życia i zdrowia uczestników wycieczki oraz były to jedyne wycieczki zorganizowane w kontrolowanych obiektach w okresie ferii zimowych. W związku z brakiem ww. opinii lub protokołu kurator nie poinformował również komendantów powiatowych Państwowej Straży Pożarnej o ww. wycieczkach prowadzonych na terenie objętym ich właściwością miejscową w celu ustalenia czy obiekty, w których zlokalizowano wycieczkę, spełniały wymogi określone w przepisach o ochronie przeciwpożarowej.*

Nadzór nad kształceniem kierowników i wychowawców wycieczki

Kursy dla kierowników wycieczki oraz kursy dla wychowawców kolonijnych mogą być organizowane przez kuratoria oświaty i placówki doskonalenia nauczycieli, a także osoby prawne i fizyczne za zgodą i pod nadzorem kuratora oświaty (§ 14 rozporządzenia w sprawie warunków wycieczki).

Kuratorzy oświaty prowadzili wykazy podmiotów, którym udzielono zgody na prowadzenie kursów instruktażowych dla kierowników wycieczki i kursów przygotowawczych dla kandydatów na wychowawców wycieczki. Czterech z pięciu kuratorów oświaty publikowało ww. wykazy na swoich stronach internetowych⁴⁰. Trzech z pięciu kuratorów oświaty prowadziło także rejestry osób, które otrzymały zaświadczenie o ukończeniu kursu dla kierowników i wychowawców wycieczki⁴¹.

W badanym okresie pracownicy trzech z pięciu kuratoriów oświaty przeprowadzili kontrole podmiotów prowadzących kursy dla kierowników i wychowawców wycieczki. Kontrole dotyczyły sprawdzenia poprawności prowadzenia dokumentacji oraz przebiegu kursów, a objęto nimi średnio 3,4% kursów, na prowadzenie których zgodę wydał kurator. W wyniku przeprowadzonych kontroli wydano jedno zalecenie. Pomorski Kurator Oświaty oraz Dolnośląski Kurator Oświaty nie kontrolowali podmiotów prowadzących kursy dla kierowników i wychowawców wycieczki.

⁴⁰ Dolnośląski Kurator Oświaty nie publikuje rejestru ponieważ, jak wyjaśnił, przepisy rozporządzenia w sprawie warunków wycieczki nie nakładają na kuratora takiego obowiązku.

⁴¹ Rejestru nie prowadził Warmińsko-Mazurski Kurator Oświaty oraz Dolnośląski Kurator Oświaty, który wyjaśnił, iż do ich prowadzenia zostali zobligowani organizatorzy kursów, którzy po ich zakończeniu winni przekazywać do kuratora oświaty wykazy osób, które otrzymały zaświadczenia o ukończeniu kursów.

Działania podejmowane w następstwie zaistniałych wypadków

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie bhp o wypadku śmiertelnym, ciężkim i zbiorowym niezwłocznie zawiadamia się prokuratora i kuratora oświaty (§ 41 ust. 2), a o wypadku, do którego doszło w wyniku zatrucia niezwłocznie państwowego inspektora sanitarnego (§ 41 ust. 3). W składzie zespołu powypadkowego może uczestniczyć przedstawiciel organu prowadzącego, kuratora oświaty lub rady rodziców (§ 43 ust. 7 rozporządzenia w sprawie bhp). Z treści protokołu powypadkowego i innymi materiałami postępowania powypadkowego zaznajamia się poszkodowanego pełnoletniego lub rodziców (opiekunów) poszkodowanego małoletniego (§ 45 ust. 1 rozporządzenia w sprawie bhp). Zgodnie z § 50 ust. 1 rozporządzenia w sprawie bhp rejestr wypadków prowadzi dyrektor (placówki).

Zgodnie z arkuszem kontroli wycieczek pracownicy kuratoriów oświaty podczas każdej kontroli wycieczek weryfikują prowadzenie przez organizatora rejestru wypadków.

Do objętych kontrolą NIK kuratoriów oświaty w latach 2011–2014 wpłynęły zgłoszenia o siedmiu wypadkach śmiertelnych oraz siedmiu wypadkach ciężkich, zbiorowych i innych⁴². W przypadku wypadków śmiertelnych: w dwóch przypadkach doszło do samobójstwa, w czterech do nieszczęśliwego wypadku (jeden uczestnik wycieczki spadł ze skarpy, dwóch wypadło z balkonu, jeden uczestnik utonął), natomiast jeden nastąpił w czasie warsztatów teatralnych. Do jednego z ww. wypadków doszło w trakcie wycieczki odbywającego się poza granicami kraju. W jednym przypadku kurator oświaty posiadał jedynie doniesienia prasowe dotyczące śmierci w wyniku upadku z hamaka, do którego doszło podczas wycieczki odbywającego się na terenie objętym nadzorem tego kuratora. Przyczynami wypadków ciężkich, zbiorowych i innych było: jeden wypadek autokaru (wypadek zbiorowy), dwa zatrucia pokarmowe (wypadek zbiorowy) oraz jedno zatrucie lekami (jedna osoba), dwa wypadki ciężkie (w jednym w czasie biegu narciarskiego spadające drzewo uderzyło w głowę uczestniczkę, a w drugim uczestnik wypadł z balkonu).

Większość zawiadomień o wypadkach wpływała do kuratoriów oświaty niezwłocznie, co pozwoliło w ośmiu przypadkach na przeprowadzenie w trakcie trwania turnusu przez pracowników kuratorium oświaty kontroli tych wycieczek. W pozostałych przypadkach nie przeprowadzono kontroli: w trzech przypadkach ze względu na to, iż do wypadku doszło ostatniego dnia wycieczki, w dwóch przypadkach zawiadomienie wpłynęło po kilku dniach od wypadku, a w jednym przypadku kurator oświaty nie został powiadomiony o wypadku. Pracownicy kuratoriów oświaty nie uczestniczyli w zespołach powypadkowych.

Zdaniem NIK, celowe jest każdorazowe przeprowadzenie przez pracowników kuratorium oświaty kontroli w przypadku powzięcia informacji o zaistniałych w czasie wycieczek wypadkach śmiertelnych, ciężkich i zbiorowych oraz uzyskanie od organów prowadzących postępowanie powypadkowe ostatecznych wyników i przyczyn wypadków. Może się to bowiem przyczynić się do zaplanowania działań zapobiegających tego rodzaju zdarzeniom.

Nadzór nad wycieczką poza granicami kraju

Pracownicy kuratoriów oświaty wydając zaświadczenia o zgłoszeniu wycieczki poza granicami kraju, sprawdzają prawidłowość wypełnienia formularza zgłoszenia wycieczki organizowanej poza granicami (załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie warunków wycieczki). Pracownicy

⁴² Kuratorium Oświaty w Gdańsku – trzy wypadki śmiertelne, Kuratorium Oświaty w Katowicach – jeden wypadek śmiertelny, Kuratorium Oświaty w Krakowie – jeden wypadek śmiertelny oraz trzy zbiorowe i jeden inny, Kuratorium Oświaty w Olsztynie – jeden wypadek ciężki i jeden inny, Kuratorium Oświaty we Wrocławiu – dwa wypadki śmiertelne i jeden ciężki.

Kuratorium Oświaty w Gdańsku, Olsztynie i we Wrocławiu nie weryfikowali organizatorów tych wypoczynków pod kątem spełniania przez nich warunków określonych w u.u.t., tj. posiadania wpisu do Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych, a w Kuratorium Oświaty w Katowicach weryfikacji dokonywano wyrywkowo, ponieważ przepisy rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku nie wymagały przeprowadzania takiej weryfikacji. Jedynie Małopolski Kurator Oświaty weryfikował formularz zgłoszenia wypoczynku składany przez organizatora oraz sprawdzał, czy organizator był wpisany do CEOTiPT.

W sytuacji otrzymania informacji o nieprawidłowym przebiegu wypoczynku poza granicami kraju kuratorzy oświaty informowali o tym fakcie marszałka województwa.

NIK zauważa, że zgodnie z § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku, organizator zgłasza wypoczynek poza granicami kraju wypełniając formularz stanowiący załącznik nr 2 do rozporządzenia, który nie przewiduje podania numeru wpisu do ww. ewidencji. Jednakże zdaniem NIK, w celu zapewnienia ochrony dzieci i młodzieży biorących udział w wypoczynku poza granicami kraju, celowe jest nawiązanie współpracy kuratorów oświaty z marszałkami województw w zakresie przekazywania informacji o organizatorach wypoczynku dzieci i młodzieży odbywającego się poza jego granicami.

Analiza zgłoszonych wypoczynków poza granicami kraju wykazała, iż średnio 54,3% tych wypoczynków organizowanych było przez podmioty wpisane do CEOTiPT. Wpisów nie posiadały natomiast: stowarzyszenia, szkoły, domy kultury, parafialne kluby sportowe i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą.

Zdaniem NIK, wypoczynek organizowany przez podmioty wpisane do CEOTiPT zapewnia wyższy standard, ponieważ organizator posiada umowę gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, a także umowę ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków i kosztów leczenia na rzecz klientów, a wszyscy rodzice dzieci i młodzieży szkolnej, wyjeżdżających z ww. organizatorem turystyki otrzymują pełną ofertę i program wypoczynku.

3.3 Koordynacja MEN

Podstawową rolą Ministra Edukacji Narodowej w zapewnieniu bezpieczeństwa wypoczynku było stworzenie odpowiednich rozwiązań prawnych określających zasady organizacji i nadzoru nad wypoczynkiem oraz monitorowanie realizacji wypoczynku.

Minister nie zapewnił jednak w przepisach rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku właściwych rozwiązań prawnych w zakresie nadzoru nad wypoczynkami organizowanymi poza granicami kraju, organizowania kursów dla kierowników wypoczynku oraz kursów dla wychowawców kolonijnych, funkcjonowania publicznej bazy wypoczynku. Przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty powinny określać obowiązek posiadania przez organizatora opinii lub kopii opinii właściwego miejscowo organu PSP w zakresie spełniania przez obiekt lub teren przeznaczony na wypoczynek wymagań przeciwpożarowych, wydanej nie wcześniej niż trzy lata przed rozpoczęciem wypoczynku. Kontrola wykazała, że wypoczynki organizowane poza granicami kraju nie były w ogóle nadzorowane (10% wszystkich zgłoszonych wypoczynków). Nie monitorowano wypoczynku w okresie ferii zimowych (21% zgłoszonych wypoczynków), w zakresie i w sposób, które zostały przyjęte dla ferii letnich, w związku z czym Minister nie miał pełnych informacji, czy określone przez niego zasady organizowania i nadzorowania wypoczynku zapewniają jego bezpieczeństwo. Ponadto zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia jednostki

organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym w szczególności osobowe spółki prawa handlowego, nie mają prawa organizowania kursów dla kierowników oraz dla wychowawców wycieczek.

W ocenie NIK bardzo niepokojące jest zjawisko wzrostu liczby „dzikich” wycieczek (tj. o 166% w 2014 r. w stosunku do roku 2011), pozostających poza nadzorem kuratorów oświaty, służb przeciwpożarowych i sanitarnych.

Zdaniem NIK publiczna baza wycieczek umożliwia przetwarzanie danych osobowych niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Dostęp do jej danych i do ich przetwarzania mają wszyscy kuratorzy oświaty, a nie jedynie kuratorzy właściwi ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania organizatora, co w obecnym stanie prawnym jest niezgodne z § 6b ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków wycieczek oraz z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych. Ponadto baza wycieczek nie zapewnia przekazania przez kuratorów oświaty informacji niezbędnych dla bezpieczeństwa wycieczek podmiotom odpowiedzialnym za zapewnienie tego bezpieczeństwa oraz nie zawiera danych dotyczących lokalizacji wycieczek poza granicami kraju.

Organizacja wycieczek

W regulaminach organizacyjnych MEN⁴³ przypisano komórkom organizacyjnym Ministerstwa zagadnienia i sprawy dotyczące nadzorowania organizacji wycieczek dzieci i młodzieży oraz koordynowanie funkcjonowania elektronicznego systemu wycieczek dzieci i młodzieży.

Działania legislacyjne w zakresie wycieczek

Minister Edukacji Narodowej wykonał upoważnienie ustawowe zawarte w art. 92a ust. 2 u.s.o. wydając rozporządzenie w sprawie warunków wycieczek. Przed rozpoczęciem prac nad projektem rozporządzenia, w MEN przeprowadzono wstępne konsultacje z instytucjami⁴⁴, organizacjami pozarządowymi, związkami zawodowymi, partnerami społecznymi i osobami prywatnymi. Zmodyfikowane zasady organizowania i nadzorowania wycieczek weszły w życie 1 marca 2010 r. Po nowelizacji rozporządzenia w sprawie warunków wycieczek, w MEN zorganizowano szkolenia dla pracowników kuratoriów oświaty, zajmujących się koordynacją wycieczek dzieci i młodzieży. Po wprowadzeniu w 2010 r. zmian w rozporządzeniu, w MEN nie prowadzono analiz funkcjonowania nowych przepisów. W czasie kontroli w MEN trwały prace związane z nowelizacją u.s.o. oraz rozporządzenia w sprawie warunków wycieczek. Przewidywane zmiany mają głównie charakter porządkujący, dotyczą m.in. wprowadzenia na poziom ustawy regulacji zawierających definicje wycieczek i podstawowych obowiązków w zakresie organizowania i nadzorowania wycieczek adresowanych do organizatorów wycieczek i organów administracji publicznej.

⁴³ Od 1 stycznia 2011 r. sprawy dotyczące organizacji wycieczek dzieci i młodzieży należały do zakresu działania Departamentu Młodzieży i Organizacji Pozarządowych – Zarządzenie Nr 2 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej (Dz. Urz. MEN Nr 1, poz. 11), uchylone Zarządzeniem Nr 26 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej (Dz. Urz. MEN Nr 2, poz. 46), a od 28 lutego 2012 r. sprawy te należą do zakresu działania Departamentu Zwiększania Szans Edukacyjnych – Zarządzenie Nr 7 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej (Dz. Urz. MEN poz. 4), uchylone zarządzeniem Nr 5 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 6 lutego 2013 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej (Dz. Urz. MEN poz. 4).

⁴⁴ M.in.: Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Rzecznikiem Praw Dziecka, Centralnym Ośrodkiem Doskonalenia Nauczycieli, kuratorami oświaty, Głównym Inspektoratem Sanitarnym, Komendą Główną Państwowej Straży Pożarnej, Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych, Głównym Urzędem Nadzoru Budowlanego.

Minister, poczynawszy od sezonu zimowego w 2011 r. przyjął zasadę, iż wypoczynek organizowany w miejscu zamieszkania (wczasy w mieście i półkolonie) będzie podlegać konieczności zgłoszenia jako tzw. mała forma wypoczynku. Organizatorzy tych wypoczynków dokonują zgłoszenia na formularzu stanowiącym załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku.

W związku z wątpliwościami napływającymi z kuratoriów oświaty z terenu całego kraju nt. „aktualnej wykładni prawnej” w zakresie stosowania przepisów przeciwpożarowych dotyczących udzielania zgody na organizowanie wypoczynków dla dzieci i młodzieży Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej 27 czerwca 2012 r. poinformował MEN o przyjętej zasadzie postępowania określającej, że opinie o których mowa w § 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku oraz protokoły okresowej kontroli, załączane do zgłoszenia wypoczynku powinny być pozytywne, tj. potwierdzające bezpieczne warunki ochrony przeciwpożarowej w obiektach, wykluczające występowanie zagrożenia życia uczestników oraz brak stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie ochrony przeciwpożarowej. W przypadku braku pozytywnej opinii lub występowania wątpliwości w zakresie ochrony przeciwpożarowej na etapie rozpatrywania zgłoszenia, kurator oświaty powinien wezwać organizatora do uzupełnienia dokumentów odnoszących się do wymagań przeciwpożarowych.

W 2014 r. do u.s.o. w art. 92a dodano ust. 1a i 1b, które wprowadziły m.in. wymóg przedstawienia organizatorowi wypoczynku przez kandydata na wychowawcę lub kierownika, informacji z Krajowego Rejestru Karnego lub oświadczenia o niekaralności za określone przestępstwa (na podstawie art. 3 ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁴⁵). W myśl ww. przepisów wychowawcą lub kierownikiem wypoczynku dzieci i młodzieży nie może być osoba karana za umyślne przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu na szkodę małoletniego, przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności na szkodę małoletniego, przestępstwo przeciwko rodzinie i opiece, z wyjątkiem przestępstwa określonego w art. 209 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, przestępstwo określone w rozdziale 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii albo osoba, wobec której orzeczono zakaz prowadzenia działalności związanej z wychowywaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub opieką nad nimi, lub obowiązek powstrzymywania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakaz kontaktowania się z określonymi osobami lub zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu. Znowelizowane przepisy weszły w życie od dnia 26 maja 2014 r.

NIK zwraca uwagę, że w przypadku wypoczynku organizowanego poza granicami kraju (10% wszystkich zgłoszonych wypoczynków w latach 2011–2014), rozporządzenie w sprawie warunków wypoczynku nie określa podmiotu zobowiązanego do sprawowania nadzoru nad tym wypoczynkiem. Zgodnie z § 15 ww. rozporządzenia nadzór nad wypoczynkiem sprawuje kurator oświaty właściwy ze względu na miejsce lokalizacji wypoczynku. Powyższe oznacza, że żaden kurator oświaty, ani inny podmiot, nie sprawuje nadzoru nad wypoczynkiem poza granicami kraju. Biorąc pod uwagę mniejszy – w porównaniu do wypoczynku na terenie kraju – zakres danych, jakie organizator jest zobowiązany zamieścić w zgłoszeniu wypoczynku, niewskazanie podmiotu zobowiązanego do nadzoru nad tym wypoczynkiem może niekorzystnie wpływać na zapewnienie jego bezpieczeństwa.

⁴⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 538.

W rozporządzeniu w sprawie warunków wypoczynku zawężono krąg podmiotów, które mogą organizować kursy dla kierowników wypoczynku oraz kursy dla wychowawców kolonijnych. Jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym w szczególności osobowe spółki prawa handlowego, zgodnie z § 14 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku nie mają prawa organizowania ww. kursów. Zdaniem NIK z ww. rozwiązaniem wiąże się ryzyko uznania go za niemające oparcia w przepisach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a w konsekwencji powodujące ograniczenie wolności działalności gospodarczej.

NIK zwraca również uwagę, iż zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku jedyną sankcją, jaką kurator oświaty może nałożyć na organizatora wypoczynku – w przypadku braku zapewnienia bezpiecznych warunków wypoczynku przez organizatora – jest zawieszenie lub na wniosek odpowiedniego organu zakończenie wypoczynku. Organizatorzy, których wypoczynek został zakończony lub zawieszony przez kuratora oświaty, mogą jednak bez żadnych przeszkód zorganizować kolejny wypoczynek. Informacja o organizatorach, którzy nie zapewnili bezpiecznych warunków wypoczynku i których wypoczynek został zawieszony lub zakończony nie jest upubliczniana. Rodzice/opiekunowie nie mają więc możliwości sprawdzenia, czy wobec organizatora formułowane były wnioski po kontrolach przeprowadzonych przez kuratorów oświaty. Brak praktyki zawierania w formie pisemnej umów przez organizatorów wypoczynku z rodzicami/opiekunami dzieci na organizację wypoczynku powoduje, że dochodzenie ewentualnych roszczeń rodziców/opiekunów wobec organizatora, który nie realizował programu wypoczynku, bądź nie zapewnił bezpiecznych warunków wypoczynku, może być utrudnione.

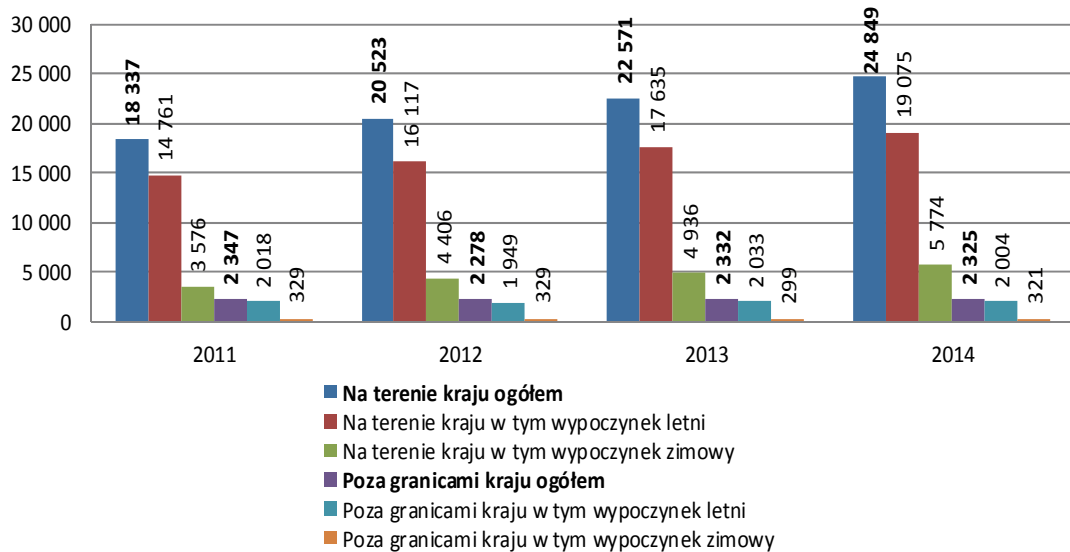
Ponadto NIK zwraca uwagę, iż rozporządzenie w sprawie warunków wypoczynku nie określa podmiotu odpowiedzialnego za prowadzenie publicznej bazy wypoczynku.

Monitorowanie wypoczynku

W latach 2011–2014 zorganizowano 86.280 wypoczynków na terenie kraju (90% wszystkich zgłoszonych wypoczynków), w tym 67.588 (78%) wypoczynków letnich i 18.692 (22%) wypoczynki zimowe, w których zgłoszono udział 3.933.324 dzieci i młodzieży (90% wszystkich zgłoszonych w wypoczynkach), w tym 3.104.629 (79%) w czasie wypoczynku letniego i 828.695 (21%) w czasie wypoczynku zimowego. W wyżej wymienionym okresie zorganizowano 9.282 wypoczynki poza granicami kraju (10% wszystkich zgłoszonych wypoczynków), w tym 8.004 (86%) wypoczynki letnie i 1.278 (14%) wypoczynków zimowych, w których zgłoszono udział 384.983 dzieci i młodzieży, w tym 339.030 (88%) w czasie wypoczynku letniego i 45.953 (12%) w czasie wypoczynku zimowego. Dane o liczbie zgłoszonych wypoczynków i ich uczestników przedstawiono w wykresach nr 1 i 2.

Wykres nr 1

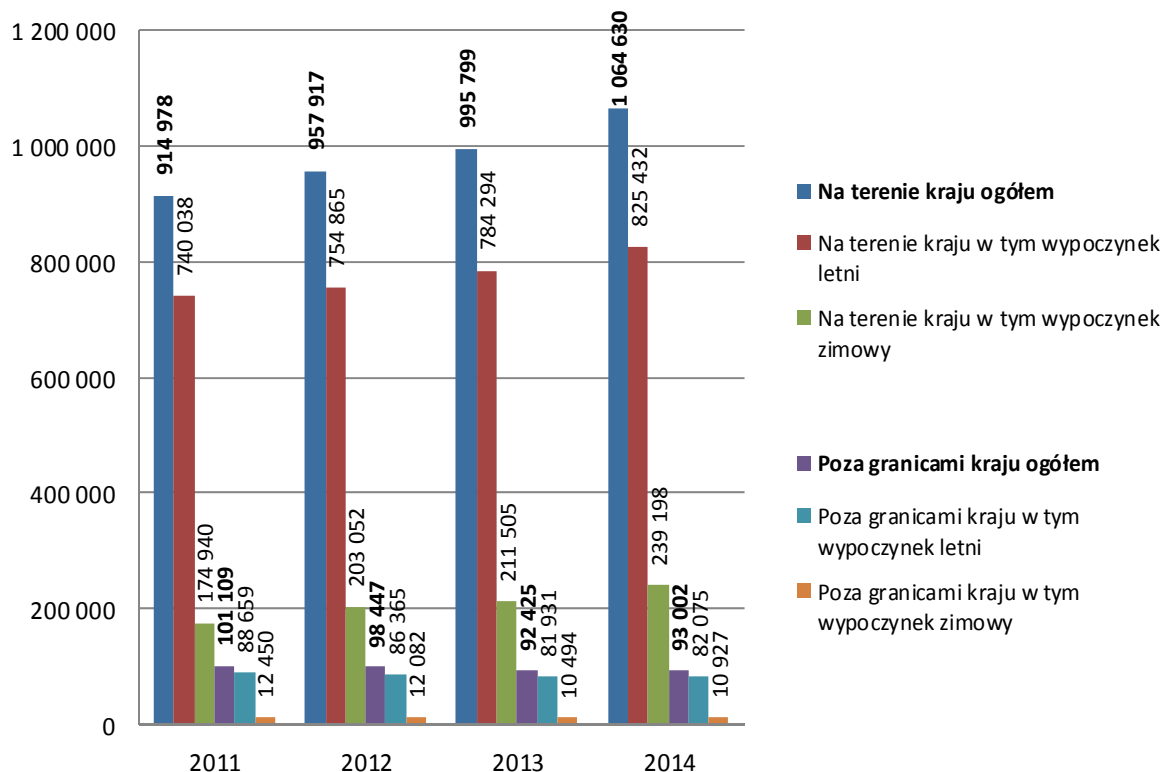
Liczba zgłoszonych wycieczek dzieci i młodzieży w latach 2011–2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MEN.

Wykres nr 2

Liczba uczestników zgłoszonych wycieczek dzieci i młodzieży w latach 2011–2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MEN.

Liczba organizatorów zgłaszających wycieczek w 2011 r. wyniosła 10.208, 2012 r. – 10.900, 2013 r. – 11.773, 2014 r. – 12.793. W latach 2011–2014 najczęściej wycieczek organizowanych w kraju zgłosili organizatorzy z województw: mazowieckiego (17%), wielkopolskiego (12%), śląskiego (12%), małopolskiego (8%), a najmniej z województw: świętokrzyskiego (2%), podlaskiego (2%),

lubuskiego (3%), opolskiego (3%). W latach 2011–2014 najczęściej wycieczek organizowanych poza granicami kraju zgłosili organizatorzy z województw: śląskiego (21%), mazowieckiego (13%), małopolskiego (12%), wielkopolskiego (9%), a najmniej z województw: podlaskiego (0,4%), lubuskiego (2%), zachodniopomorskiego (2%), kujawsko-pomorskiego (3%).

Liczba uczniów i młodzieży szkolnej, w badanym okresie, była następująca: w roku szkolnym 2010/2011 – 4.888 tys., 2011/2012 – 4.798 tys., 2012/2013 – 4.660 tys., 2013/2014 – 4.554 tys. Statystycznie w wycieczce brało udział 23% uczniów szkół (tj. 21% w 2011 r., 22% w 2012 r., 23% w 2013 r., 25% w 2014 r.), w tym 21% na terenie kraju oraz 2% poza granicami kraju.

W latach 2011–2014 kuratorzy oświaty wydawali zgody na prowadzenie kursów dla kierowników wycieczki oraz kursów dla wychowawców kolonijnych m.in. w formie kursów na odległość tj. e-learningowych. Kurs dla kierowników i wychowawców wycieczki musi obejmować zarówno część teoretyczną, jak i praktyczną (m.in. pierwszą pomoc). Kurator oświaty wydający zgodę na prowadzenie kursu w formie e-learningowej nie ma możliwości sprawowania nadzoru nad jego realizacją, a tryb prowadzenia kursu uniemożliwia przeprowadzenie części praktycznej zajęć. Minister Edukacji Narodowej w dniu 9 czerwca 2014 r. wystosował do kuratorów oświaty rekomendację, w której zwrócił się o nieudzielanie zgód na prowadzenie kursów metodą e-learningu.

W latach 2011–2014 kuratorzy oświaty udzielili 3.473 zgody na prowadzenie kursów przygotowawczych dla kandydatów na wychowawców wycieczki oraz kursów instruktażowych dla kierowników wycieczki (odpowiednio na 2011 r. – 790 organizatorom, 2012 r. – 906, 2013 r. – 1.021, 2014 r. – 756), w tym 533 podmiotom na prowadzenie kursów w formie e-learningu (odpowiednio na 2011 r. – 158 organizatorom, 2012 r. – 53, 2013 r. – 252, 2014 r. – 70). W badanym okresie kuratorzy oświaty udzielili 1.247 zgód na prowadzenie kursów instruktażowych dla kierowników wycieczki, w tym 214 w formie kształcenia na odległość. Kursy te ukończyło 15.360 osób, z tego 2.132 osób (14% wszystkich osób, które ukończyły kursy) uczestniczyło w kursach prowadzonych w formie kształcenia na odległość. W tym samym okresie kuratorzy oświaty udzielili 2.226 zgód na prowadzenie kursów dla wychowawców wycieczki, w tym 319 w formie kształcenia na odległość. Kursy te ukończyło 52.205 osób, z tego 10.025 osób (19% wszystkich osób, które ukończyły kursy) uczestniczyło w kursach prowadzonych w formie kształcenia na odległość.

W latach 2011–2014 do kuratorów oświaty zgłoszono 112 wypadków podczas trwania wycieczki, w tym 11 śmiertelnych, 3 ciężkie, 15 zbiorowych, 83 inne wypadki. Ilość odnotowanych wypadków wzrasta każdego roku, tj. w 2011 r. miało miejsce 16 wypadków, w 2012 r. – 24 wypadki, w 2013 r. – 33 wypadki, w 2014 r. – 39 wypadków.

W związku z wystąpieniem w latach 2011–2014 wypadków śmiertelnych, ciężkich i zbiorowych w MEN gromadzono ogólne informacje o liczbie wypadków i ich rodzaju. Z informacji tych wynika, iż ich przyczyną najczęściej były przypadki i zdarzenia losowe.

W wyniku kontroli przeprowadzanych przez kuratorów oświaty stwierdzono 328 imprez wycieczkowych, które nie zostały zgłoszone – tzw. „dzikie” wycieczki (odpowiednio: 2011 r. – 41, 2012 r. – 53, 2013 r. – 125, 2014 r. – 109). Zdaniem NIK bardzo niepokojące jest zjawisko wzrostu liczby „dzikich” wycieczek (tj. o 166% w 2014 r. w stosunku do roku 2011). Miejsca tych wycieczek oraz uczestniczące w nich dzieci i młodzież pozostawały poza nadzorem kuratorów oświaty, służb przeciwpożarowych i sanitarnych.

Kuratorzy oświaty, na podstawie § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wypoczynku, zawiesili łącznie w latach 2011–2014 dziewięć wypoczynków (odpowiednio: 2012 r. – jeden, 2013 r. – trzy, 2014 r. – pięć) oraz zdecydowali o zakończeniu prowadzenia 16 wypoczynków (odpowiednio: 2011 r. – siedem, 2012 r. – trzy, 2013 r. – trzy, 2014 r. – trzy).

Przyczynami zawieszenia lub zakończenia prowadzenia wypoczynku były:

- ♦ negatywne opinie lub brak opinii o spełnianiu wymagań przepisów przeciwpożarowych w budynkach przeznaczonych na wypoczynek dzieci i młodzieży (12 przypadków),
- ♦ zorganizowanie wypoczynku w warunkach zagrażających zdrowiu i bezpieczeństwu uczestników wypoczynku (dziewięć przypadków),
- ♦ zorganizowanie wypoczynku w budynku, który nie posiadał odbioru technicznego po remoncie (cztery przypadki).

Każdego roku, po zakończeniu wypoczynku w okresie ferii letnich, Minister zwracał się do kuratorów oświaty o przedstawienie sprawozdania dotyczącego podsumowania akcji letniej (na sporządzonym w MEN formularzu). Sprawozdania te zawierały m.in. informacje o liczbie kontroli i najczęściej występujących uchybieniach oraz o liczbie wypadków i urazów odnotowanych w czasie wypoczynku letniego.

W MEN nie monitorowano wypoczynku dzieci i młodzieży w okresie ferii zimowych (21% zgłoszonych wypoczynków) w zakresie i w sposób, które zostały przyjęte dla ferii letnich, przez co Minister nie miał pełnych informacji, czy określone przez niego zasady organizowania i nadzorowania wypoczynku zapewniają jego bezpieczeństwo.

Zdaniem NIK, w celu zapewnienia bezpieczeństwa wypoczynku dzieci i młodzieży Minister powinien zapewnić monitorowanie wypoczynku również w okresie ferii zimowych (w zakresie i w sposób przyjęty dla ferii letnich).

Funkcjonowanie publicznej bazy wypoczynku

W wyniku nowelizacji rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku, z dniem 1 marca 2010 r., wprowadzono publiczną bazę wypoczynku dostępną na stronie internetowej www.wypoczynek.men.gov.pl, poprzez którą organizatorzy dokonują zgłoszenia wypoczynku. Baza administrowana jest przez Centrum Informatyczne Edukacji w Warszawie (CIE), jednostkę organizacyjną podległą Ministrowi.

Dane do publicznej bazy wypoczynku wprowadzają organizatorzy wypoczynku, którzy po wypełnieniu formularza zgłoszenia wypoczynku on-line dokonują jego wydruku, a następnie przesyłają do kuratora oświaty właściwego dla siedziby lub miejsca zamieszkania organizatora. W przypadku organizacji wypoczynku w miejscu zamieszkania aplikacja automatycznie narzuca formularz będący załącznikiem nr 2 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku. Aplikacja nie blokuje możliwości zgłaszania wypoczynku na mniej niż 21 dni przed rozpoczęciem wypoczynku. Kurator oświaty po otrzymaniu wersji papierowej zgłoszenia wyszukuje je w bazie wypoczynku, weryfikuje zawarte w nim dane, zatwierdza zgłoszone dane, a następnie wydaje zaświadczenie o zgłoszeniu wypoczynku, upubliczniając zawarte w bazie wypoczynku dane (§ 6c ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku).

Aplikacja nie posiada funkcji informowania kuratorów oświaty właściwych ze względu na miejsce lokalizacji wypoczynku oraz państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych o rejestracji nowego wypoczynku ani o wprowadzonych zmianach. Podmioty te, w celu prawidłowego nadzoru

nad wypoczynkiem, muszą na bieżąco analizować zmiany dokonywane w bazie wypoczynku. Wyniki wyszukiwania w bazie wypoczynku wyświetlane są w kolejności w jakiej zostały zgłoszone przez organizatorów wypoczynku (od najwcześniejszego zgłoszenia). Jednocześnie system powiadamia komendantów powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej o rejestracji nowego wypoczynku (w przypadku posiadania przez nich aktualnego adresu e-mail).

Dane zawarte w publicznej bazie wypoczynku są usuwane corocznie, zgodnie z rozporządzeniem, w dniach 30 września i 31 marca z serwerów bazy danych (odpowiednio w przypadku wypoczynku organizowanego w okresie ferii letnich i ferii zimowych), co uniemożliwia dostęp do danych z lat poprzednich.

Baza wypoczynku dostępna dla każdego użytkownika umożliwia wyszukiwanie zgłoszonego wypoczynku dzieci i młodzieży według kategorii: województwo organizatora, powiat organizatora, województwo miejsca wypoczynku, powiat miejsca wypoczynku, wypoczynek w kraju (Polska) (do wyboru tak/nie). Do wyszukania danych należy określić minimum dwa parametry dotyczące lokalizacji organizatora i miejsca wypoczynku. Wyniki wyszukiwania wyświetlane są w formie listy wypoczynków należącej do wybranej kategorii. Informacja o wypoczynku w kraju zawiera dane, o których mowa w § 6c ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku.

Wyszukiwarka danych w bazie wypoczynku, po zalogowaniu do poziomu kuratora oświaty, umożliwia zawężenie wyników wyszukiwania poprzez wybór w dodatkowych kryteriach m.in.: rodzaj wypoczynku, nazwa organizatora wypoczynku, data rozpoczęcia lub zakończenia wypoczynku. Kurator oświaty posiada dostęp do formularzy zgłoszenia oraz załączników w formacie PDF.

Państwowi inspektorzy sanitarni oraz organy Państwowej Straży Pożarnej po zalogowaniu mają podobne, jak kuratorzy oświaty, kategorie wyszukiwania wypoczynku. W kategorii lokalizacja wypoczynku mogą oni wskazać jedynie wypoczynek na terenie ich województwa. Ww. organy mogą wygenerować z bazy formularze zgłoszenia oraz załączniki w formacie PDF, w których zgodnie z § 6b ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku niektóre dane nie są ujawnione.

NIK stwierdziła, że w MEN nie zapewniono spójności publicznej bazy wypoczynku z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku. Kuratorom oświaty właściwym ze względu na miejsce lokalizacji wypoczynku umożliwiono przetwarzanie danych osobowych, jakie mógł przetwarzać jedynie kurator właściwy ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania organizatora wypoczynku. W publicznej bazie wypoczynku kurator oświaty sprawujący nadzór nad wypoczynkiem (właściwy ze względu na miejsce lokalizacji wypoczynku) po zalogowaniu do bazy wypoczynku posiada dostęp do formularzy zgłoszenia wypoczynku oraz załączników. Aplikacja ta nie różnicuje poziomu dostępu kuratorów oświaty ze względu na właściwość: taki sam dostęp do danych w bazie mają kuratorzy oświaty wydający zaświadczenia o zgłoszeniu wypoczynku oraz kuratorzy oświaty nadzorujący wypoczynek (generując w bazie wypoczynku formularz zgłoszenia wypoczynku w formacie PDF).

Stanowiło to naruszenie § 6b ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku, zgodnie z którym wyłączono dostęp kuratorów oświaty właściwych ze względu na miejsce lokalizacji wypoczynku do danych obejmujących: 1) w przypadku, gdy organizatorem wypoczynku jest osoba fizyczna – numeru PESEL, 2) danych dotyczących kwalifikacji kierownika wypoczynku zawartych w części A.5 załącznika nr 1 do rozporządzenia, 3) danych zawartych w części A.6 załącznika nr 1 do rozporządzenia, 4) danych dotyczących kwalifikacji kierownika wypoczynku oraz danych dotyczących wychowawców, zawartych w części 4 załącznika nr 2 do rozporządzenia. Zgodnie

z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa.

W ocenie NIK, może to skutkować odpowiedzialnością za przestępstwo, o którym mowa w art. 51 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, stanowiącym, że kto administrując zbiorem danych lub będąc obowiązany do ochrony danych osobowych udostępnia je lub umożliwia dostęp do nich osobom nieupoważnionym, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę dokonania zmian w bazie wypoczynku w zakresie:

1) funkcjonalności: baza wypoczynku jest mało przystępna dla rodziców/prawnych opiekunów dzieci. Rodzice/prawni opiekunowie dzieci nie mają możliwości uzyskania z bazy wypoczynku danych dotyczących wypoczynku poprzez wpisanie np. nazwy jego organizatora, a wyszukiwanie danych utrudnia konieczność wybrania co najmniej dwóch parametrów wyszukiwania. Ponadto – z uwagi na przyjętą zasadę usuwania danych – brak jest możliwości wyszukania w bazie wypoczynku, który odbywał się w poprzednim sezonie. Tym samym rodzice/prawni opiekunowie dzieci nie mają możliwości uzyskania informacji np. czy organizator prowadził wcześniej podobny wypoczynek, czy wypoczynek był kontrolowany i czy spełniał warunki bezpiecznego wypoczynku.

Zdaniem NIK publiczna baza wypoczynku powinna umożliwiać rodzicom/prawnym opiekunom dzieci uzyskanie w uproszczony sposób informacji niezbędnych z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa wypoczynku;

2) informacji o lokalizacji wypoczynku poza granicami kraju: w publicznej bazie wypoczynku, w wyniku rozwiązań przyjętych przez twórców aplikacji, brak jest informacji o kraju i miejscu lokalizacji wypoczynku zorganizowanego za granicą – w miejscu „Lokalizacja wypoczynku” znajduje się jedynie opis „wypoczynek za granicą”.

3) powiadamiania właściwych służb o rejestracji nowego wypoczynku: obecnie przyjęte rozwiązanie umożliwia informowanie jedynie właściwych organów Państwowej Straży Pożarnej, natomiast nie posiada funkcji informowania kuratorów oświaty nadzorujących wypoczynek oraz państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych o rejestracji nowego wypoczynku na „ich terenie” ani o wprowadzonych zmianach.

Oznacza to, że publiczna baza wypoczynku nie zapewnia przekazania w tym samym czasie wszystkim podmiotom, o których mowa w § 6b ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku, informacji niezbędnych dla zapewnienia bezpieczeństwa wypoczynku.

4) zapewnienia spójności publicznej bazy wypoczynku z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku: w wyniku przyjętej przez Ministra zasady organizatorzy wypoczynku odbywającego się w miejscu zamieszkania dokonują zgłoszenia wypoczynku na formularzu stanowiącym załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku, który zgodnie z przepisami rozporządzenia – nie ma w tym przypadku zastosowania.

Zgodnie z § 6 ust. 3 rozporządzenia zgłoszenia wypoczynku na formularzu określonym w załączniku nr 2, dokonuje się jedynie w przypadku organizowania wypoczynku poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz wypoczynku trwającego do 5 dni, organizowanego dla nie więcej niż 25 uczestników. Oznacza to, iż niezależnie od tego, czy wypoczynek w miejscu zamieszkania

będzie trwał przez pięć czy przez np. dziesięć dni, to organizator takiego wypoczynku nie ma obowiązku informowania w zgłoszeniu m.in. o programie wypoczynku, o kontroli obiektu/terenu przeprowadzonej przez Komendę Powiatową (Miejską) Państwowej Straży Pożarnej, czy o warunkach sanitarno-higienicznych i żywienia.

Finansowanie wypoczynku

Niezależnie od § 5 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku, określającego pierwszeństwo w korzystaniu z różnych form wypoczynku finansowanych z budżetu państwa, Minister rekomendował kuratorom oświaty, aby przy finansowaniu lub dofinansowaniu wypoczynku dla dzieci i młodzieży priorytetowo traktować formy wypoczynku, które związane są z podstawowymi kierunkami polityki oświatowej na dany rok. I tak, w latach objętych kontrolą Minister rekomendował formy wypoczynku, które:

- ♦ w 2011 r. przewidywały udział dzieci z terenów wiejskich, dzieci z mniejszymi szansami oraz tematycznie nawiązujące do Prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej;
- ♦ w 2012 r. przewidywały udział w wypoczynku dzieci z niepełnosprawnością, nawiązują do pedagogiki Janusza Korczaka, są związane z wychowaniem ku bezpieczeństwu, są związane z rozwijaniem pasji dzieci i młodzieży;
- ♦ w 2013 r. promowały ruch i bezpieczną aktywność fizyczną, przewidują udział w wypoczynku dzieci z niepełnosprawnością, promują rozwój uzdolnień i zainteresowań (wyjazdy tematyczne);
- ♦ w 2014 r. przewidują udział w wypoczynku dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, promują aktywny wypoczynek i zainteresowanie aktywnością fizyczną, przewidują udział w wypoczynku tematyki i działań rozwijających nawyk dbania o zdrowie fizyczne i psychiczne, zachęcają do aktywnego działania i włączenia społecznego dzieci i młodzież poprzez animację i edukację kulturalną.

Minister zlecał organizowanie w Polsce kolonii, obozów oraz innych form letniego wypoczynku dzieci i młodzieży polonijnej organizacjom pozarządowym. W latach 2011–2014 Minister przekazał łącznie 2.688 tys. zł na realizację tego zadania, dofinansowano wypoczynek 2.746 dzieci i młodzieży polonijnej zamieszkałych za granicą (głównie na Wschodzie).

Pracownicy MEN dokonywali kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji na realizację zadania publicznego w zakresie organizacji kolonii i obozów oraz innych form wypoczynku dzieci i młodzieży polonijnej. Na podstawie wyników ww. kontroli przeprowadzonych w latach 2012–2013 (po dwie kontrole rocznie), pozytywnie oceniono działalność beneficjentów. W 2014 r., w MEN zaplanowano w powyższym zakresie dwie kontrole.

Działania edukacyjne i informacyjne w zakresie wypoczynku

W MEN, w latach objętych kontrolą, podejmowano działania edukacyjne i informacyjne w zakresie bezpieczeństwa wypoczynku dzieci i młodzieży skierowane zarówno do kuratorów oświaty, organizatorów wypoczynku jak i do rodziców/prawnych opiekunów wysyłających dzieci na wypoczynek. Organizowano szkolenia, uruchomiono stronę internetową www.wypoczynek.gov.pl, opublikowano informator bezpiecznego wypoczynku pt. „Poradnik dla organizatorów wypoczynku, dla dzieci i młodzieży oraz dla rodziców wysyłających dziecko na wypoczynek”, włączano się do akcji informacyjno – edukacyjnej pn. „Bezpieczna Woda” zorganizowanej przez Ministra Sportu i Turystyki.

Minister Edukacji Narodowej w zakresie bezpiecznego wypoczynku dzieci i młodzieży współpracuje z: Biurem Rzecznika Praw Dziecka, Komendą Główną Państwowej Straży Pożarnej, Państwowa Inspekcją Sanitarną, Komendą Główną Policji. Kuratorzy oświaty w województwach współpracują z odpowiednikami wymienionych służb na szczeblu wojewódzkim oraz powiatowym.

NIK zwraca uwagę, iż Minister nie zapewnił aktualizacji publikacji pn. „Poradnik bezpiecznego wypoczynku. Poradnik dla organizatorów wypoczynku, dla dzieci i młodzieży oraz dla rodziców wysyłających dziecko na wypoczynek” opracowanej w 2010 r., pomimo zmiany stanu prawnego w zakresie prowadzenia CEOTiPT. Skutkiem powyższego publikacja nie umożliwiła uzyskania przez zainteresowane podmioty aktualnych danych dotyczących wypoczynku.

3.4 Inne ustalenia kontroli

Inspektorzy sanitarni oraz komendanci powiatowych (miejskich) PSP dobrze ocenili funkcjonowanie publicznej bazy wypoczynku w zakresie powiadamiania ich o zarejestrowanych wypoczynkach. Prowadzone akcje profilaktyczno-prewencyjne i promocyjne przyczyniały się do zwiększenia bezpieczeństwa wypoczynku dzieci i młodzieży.

Działania zwiększające bezpieczeństwo wypoczynku

Każdego roku, w okresie ferii letnich i zimowych, organizowane były specjalne akcje mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa wypoczynku dzieci i młodzieży. Do akcji włączały się odpowiednie służby: Policja, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcja Transportu Drogowego, kuratoria oświaty, urzędy wojewódzkie. Działania pn. „Bezpieczne wakacje” koordynowało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Podejmowane działania profilaktyczno – prewencyjne, na szczeblu wojewódzkim polegały m.in. na:

- ♦ kontroli stanu technicznego autobusów, autokarów oraz pojazdów przewożących dzieci i młodzież;
- ♦ kontroli trzeźwości, stanu psychofizycznego, uprawnień, kwalifikacji, itp. zawodowych kierowców wykonujących przewozy wakacyjne;
- ♦ monitoringu odpowiedniego oznakowania akwenów oraz kontroli kąpielisk, placów i miejsc do zabawy znajdujących się w ich pobliżu, a także monitoringu tzw. „dzikich kąpielisk”;
- ♦ kontroli zabezpieczeń przeciwpożarowych w bazach wypoczynkowych, w szczególności w miejscach pobytu dzieci i młodzieży.

Ministerstwo Sportu i Turystyki prowadziło działania promujące bezpieczną turystykę wśród dzieci i młodzieży, pn. Bezpieczny stok, Bezpieczna woda.

Informacja Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej

Z informacji uzyskanej od Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że w procesie zapewnienia odpowiednich warunków bezpieczeństwa wypoczynku dzieci i młodzieży rola organów Państwowej Straży Pożarnej sprowadza się do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych w obiektach przeznaczonych na wypoczynek dzieci i młodzieży. Ogółem w latach 2011–2014 Państwowa Straż Pożarna dokonała 17.129 kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych w obiektach wypoczynku dzieci i młodzieży, z czego w 4.355 skontrolowanych obiektach (25%) stwierdzono nieprawidłowości mogące spowodować zagrożenie życia ludzi. Nieprawidłowości te dotyczyły najczęściej instalacji użytkowych, instrukcji bezpieczeństwa pożarowego oraz ewakuacji.

Do zgłoszenia wypoczynku organizatorzy są zobowiązani dołączyć m.in. kopię wydanej właścicielowi, zarządcy lub użytkownikowi obiektu opinii właściwej miejscowo komendy powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej w zakresie spełniania przez obiekt wymagań przepisów przeciwpożarowych przez obiekty wypoczynku dzieci i młodzieży. W latach 2011–2014 PSP wydała łącznie 6.566 takich opinii.

NIK zwraca uwagę na brak regulacji określających termin ważności opinii PSP. W poddanych kontroli NIK wypoczynkach organizatorzy przedstawili opinie PSP wydane w latach 2010–2014. Zdaniem NIK opinie PSP wydane wcześniej niż trzy lata przed rozpoczęciem wypoczynku nie gwarantują spełniania przez obiekty wypoczynku wymagań przeciwpożarowych.

Na brak regulacji zwróciła także uwagę Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, która opiniując w lipcu 2014 r. projekt zmian rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku wskazała zasadność doprecyzowania przepisów rozporządzenia poprzez uznanie ważności opinii właściwego miejscowo komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej przez okres trzech lat od jej wydania, jeżeli warunki ochrony przeciwpożarowej obiektu nie uległy zmianie.

Informacja Głównego Inspektora Sanitarnego

Z informacji uzyskanej od Głównego Inspektora Sanitarnego na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że Państwowa Inspekcja Sanitarna prowadziła kontrole wypoczynków w zakresie bezpieczeństwa żywności i żywienia; zapewnienia warunków do utrzymania czystości, higieny osobistej oraz stanu zaplecza sanitarnego; warunków sanitarno-higienicznych zakwaterowania; higieny otoczenia obiektu, w którym zakwaterowani byli uczestnicy wypoczynku; stanu basenu i kąpielisk. Kontrole te wykazały nieprawidłowości dotyczące m.in.: niezapewnienia należytych warunków sanitarnych, braku dokumentacji do celów sanitarno-higienicznych personelu, niedostatecznej liczby urządzeń sanitarnych w stosunku do liczby uczestników turnusu, przekroczenia limitów miejsc, braku ciepłej wody do mycia oraz nieprawidłowości związane z żywieniem uczestników wypoczynku.

Informacja Głównego Inspektora Transportu Drogowego

Z informacji uzyskanej od Głównego Inspektora Transportu Drogowego (GITD) na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że w ramach zapewnienia bezpiecznego transportu dzieci i młodzieży, podczas ferii letnich i zimowych, inspektorzy Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego prowadzą kontrole pojazdów przewożących dzieci i młodzież. Podczas kontroli w specjalnie przygotowanych punktach oraz bezpośrednio na drogach inspektorzy dokonują oceny stanu technicznego i przygotowania autokarów do trasy oraz kontrolują czas pracy i trzeźwość kierowców. W latach 2011–2014 podczas ferii letnich i zimowych inspektorzy dokonali 9.760 kontroli drogowych autokarów przewożących dzieci i młodzież, w wyniku których nałożono 1.583 mandaty karne na kierowców, zatrzymano 505 dowodów rejestracyjnych, nie dopuszczono 118 pojazdów do dalszej jazdy, zatrzymano 4 nietrzeźwych kierowców. GITD ocenił, że zwiększa się zarówno w społeczeństwie świadomość odpowiedzialności jaka spoczywa na kierowcach oraz przedsiębiorcach wykonujących przewóz drogowy osób, jak i liczba rodziców zainteresowanych przeprowadzeniem kontroli autokarów przewożących dzieci.

Uwagi państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych oraz komendantów powiatowych/miejskich Państwowej Straży Pożarnej

Inspektorzy sanitarni, przedstawiając NIK wyniki zleconej kontroli, zwracają uwagę, że w nadzorze nad wypoczynkiem występują utrudnienia wynikające z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Wynikają one z konieczności zawiadomiania przedsiębiorcy o zamiarze przeprowadzenia kontroli (art. 79 ust. 1 i 6 ustawy) oraz ograniczonej możliwości kontrolowania wszystkich turnusów zorganizowanych przez podmiot działający w oparciu o ten przepis prawa (art. 83 ust. 4 ustawy).

Zgodnie z art. 79 ust. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie siedmiu dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, które doręcza się za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. W praktyce oznacza to, że części turnusów nie można skontrolować, ponieważ czas od momentu wysłania zawiadomienia do momentu odebrania zwrotnego potwierdzenia odbioru przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej może być dłuższy niż czas trwania turnusu, przewidzianego do kontroli. Zdarzają się również przypadki, że organizator wykorzystuje prawo i w celu uniknięcia kontroli świadomie nie odbiera zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli lub odbiera je po zakończeniu wypoczynku. Skutkiem takiego działania część wypoczynków pozostaje poza nadzorem Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Ograniczona możliwość skontrolowania wszystkich turnusów wypoczynku organizowanego przez przedsiębiorcę wynika z art. 83 ust. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z którym, w przypadku kiedy wyniki kontroli wykazały rażące naruszenie przepisów prawa przez przedsiębiorcę, można przeprowadzić powtórny kontrolę w tym samym zakresie przedmiotowym w danym roku kalendarzowym, a czas jej trwania nie może przekraczać siedem dni.

Z uzyskanych w trakcie kontroli NIK informacji od państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych oraz komendantów powiatowych/miejskich Państwowej Straży Pożarnej wynika, iż w większości dobrze oceniają oni funkcjonowanie publicznej bazy wypoczynku w zakresie powiadamiania o zarejestrowanych wypoczynkach. W opinii ww. podmiotów elektroniczny system rejestracji wypoczynku jest zasadny i stanowi ułatwienie w prowadzonym nadzorze, jednakże zwracają uwagę, iż:

- ♦ Państwowa Inspekcja Sanitarna nie ma możliwości sprawdzenia zapewnienia wymagań higienicznych i zdrowotnych przed rozpoczęciem wypoczynku, a tylko w czasie jego trwania;
- ♦ sporadycznie w bazie wypoczynku umieszczane są informacje o organizowanych wypoczynkach zaledwie na kilka dni przed ich rozpoczęciem, a informacje bywają niekompletne szczególnie w kwestiach zaplecza sanitarno-higienicznego i sposobu żywienia;
- ♦ występują przypadki, że w bazie wypoczynku błędnie ujęte są placówki znajdujące się w powiatach ościennych (nieprawidłowe adresy) lub błędnie klasyfikuje się rodzaj obiektu (np. w zgłoszeniu podaje się „obiekt hotelowy lub inny obiekt” natomiast wypoczynek odbywa się w namiotach);
- ♦ zdarzają się przypadki zatajania przez organizatorów informacji o prowadzonym postępowaniu administracyjnym w stosunku do właściciela obiektu, a organizator przedstawia kuratorium np. ubiegłoroczną pozytywną opinię organów Państwowej Straży Pożarnej.

4.1 Przygotowanie kontroli

Jednostki do kontroli wybrano na zasadzie doboru celowego. Do kontroli NIK wytypowano pięć kuratoriów oświaty z województw atrakcyjnych pod względem turystycznym. Organizatorzy wypoczynku (po trzech i czterech w województwach właściwych dla ww. kuratoriów) zostali wybrani spośród podmiotów wykorzystujących środki publiczne na organizację wypoczynku (w formie finansowania lub dofinansowania), tj.: organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie realizujących zadania publiczne z zakresu organizacji wypoczynku dzieci i młodzieży; przedsiębiorców (osoby prawne i fizyczne prowadzące działalność w zakresie turystyki i wypoczynku) wybranych na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, organizujące wypoczynek finansowany przez jednostki sektora finansów publicznych; gminy i gminne jednostki organizacyjne (np. szkoły, gminne ośrodki sportu i rekreacji) organizujące wypoczynek w formie akcji letnich (np. Lato w Mieście, Sportowe Wakacje w Mieście). Doboru organizatorów wypoczynku dokonano ze względu na rodzaj wypoczynku: po jednym wypoczynku w miejscu zamieszkania a pozostałe wypoczynki poza miejscem zamieszkania. Do kontroli zleconych właściwym organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej w pierwszej kolejności wybrano wypoczynki w formie kolonii i półkolonii, które nie zostały zgłoszone przez organizatorów do właściwego kuratora oświaty oraz wypoczynki, w zakresie których organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej otrzymały informacje lub sygnały o nieprawidłowościach w zakresie zapewnienia bezpiecznych warunków uczestnictwa lub warunków higieniczno-sanitarnych.

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Edukacji Narodowej sformułowano ocenę opisową, natomiast w wystąpieniach pokontrolnych do kuratorów oświaty oraz organizatorów wypoczynku zastosowano trzystopniową skalę oceny kontrolowanej działalności:

- pozytywna – w sytuacji braku nieprawidłowości stwierdzonych wg obowiązujących kryteriów kontroli NIK, a stwierdzone uchybienia miały wyłącznie charakter formalny i nie powodowały negatywnych następstw dla bezpieczeństwa wypoczynku;
- pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości – w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości niemających istotnego znaczenia dla bezpieczeństwa wypoczynku wg obowiązujących kryteriów kontroli NIK;
- negatywna – w sytuacji gdy liczba i zakres stwierdzonych nieprawidłowości w sposób zasadniczy wpływał na bezpieczeństwo wypoczynku.

Wykaz ocen kontrolowanej działalności podmiotów zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK stanowi załącznik nr 5.3. do niniejszej informacji.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, kontrolerzy NIK zasięgaliby informacji w 140 jednostkach niekontrolowanych⁴⁶.

Na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, w wyniku ustalenia, iż obóz sportowy zorganizowany został w budynku, który nie spełniał wymogów bezpieczeństwa w zakresie ochrony przeciwpożarowej,

⁴⁶ 74 powiatowych, miejskich komendantów Państwowej Straży Pożarnej; 63 powiatowych, miejskich Inspektorów Sanitarnych; Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej; Główny Inspektor Sanitarny; Główny Inspektor Transportu Drogowego.

kontroler NIK poinformował organizatora wypoczynku, właściwego kuratora oświaty oraz komendanta powiatowego PSP o występującym zagrożeniu zdrowia i życia uczestników obozu. Organizator wypoczynku podjął działania zapobiegające stanowi zagrożenia.

Na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich jednostek kontrolowanych.

Zastrzeżenie do wystąpienia pokontrolnego zostało zgłoszone przez Ministra Edukacji Narodowej. Kolegium NIK uwzględniło w części zastrzeżenie.

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Edukacji Narodowej sformułowano cztery uwagi dotyczące badanej działalności oraz pięć wniosków pokontrolnych dotyczących:

- dokonania zmiany rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku poprzez: określenie jaki podmiot sprawuje nadzór nad wypoczynkiem poza granicami kraju oraz umożliwienie jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej organizowania kursów dla kierowników wypoczynku oraz kursów dla wychowawców kolonijnych;
- zapewnienia spójności publicznej bazy wypoczynku z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku, zwłaszcza w zakresie dostępu do danych o których mowa w § 6b ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku;
- monitorowania wypoczynku dzieci i młodzieży w okresie ferii zimowych w zakresie i w sposób, które zostały przyjęte dla ferii letnich;
- podjęcia działań mających na celu zwiększenie funkcjonalności publicznej bazy wypoczynku;
- dokonywania na bieżąco aktualizacji udostępnianych przez MEN informacji dotyczących wypoczynku.

W pięciu wystąpieniach pokontrolnych do kuratorów oświaty sformułowano 13 uwag oraz 15 wniosków pokontrolnych. W szczególności wnioskowano o:

- zapewnienie nadzoru nad organizatorami wypoczynku (pięć wniosków);
- przestrzeganie Prawa zamówień publicznych w przypadku finansowania wypoczynku (pięć wniosków);
- sprawowanie nadzoru nad organizatorami kursów dla kierowników i wychowawców wypoczynku (dwa wnioski);
- podjęcie współpracy z marszałkami województw i z Państwową Strażą Pożarną w celu zapewnienia bezpiecznych warunków wypoczynku (dwa wnioski);
- zawieszania wypoczynków prowadzonych niezgodnie z przepisami (jeden wniosek);
- przeprowadzanie kontroli wypoczynków, w czasie których doszło do wypadków śmiertelnych, ciężkich lub zbiorowych (jeden wniosek).

W 16 wystąpieniach pokontrolnych do organizatorów wypoczynku sformułowano 13 uwag oraz 23 wnioski pokontrolne. W szczególności wnioskowano o:

- zapewnienie w miejscu wypoczynku bezpiecznych warunków zdrowotnych i higieniczno-sanitarnych (osiem wniosków);
- zgłaszanie wypoczynku do właściwego kuratora oświaty w terminie określonym w § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku, tj. nie później niż 21 dni przed terminem rozpoczęcia wypoczynku (pięć wniosków);

- zbieranie kart kwalifikacyjnych uczestników wycieczki w pełni wypełnionych oraz zgodnych ze wzorem określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie warunków wycieczki (cztery wnioski);
- przestrzeganie obowiązku przedstawiania przez kierownika i wychowawców wycieczki wymaganych, aktualnych zaświadczeń o niekaralności za przestępstwa o których mowa w art. 92a ust. 1a ustawy o systemie oświaty (trzy wnioski);
- informowanie właściwego kuratora oświaty o wszelkich zmianach objętych zgłoszeniem wycieczki (dwa wnioski);
- zapewnienie organizacji i realizacji wycieczki w zakresie zgodnym ze złożoną ofertą przetargową oraz postanowieniami umowy podpisanej z właściwym kuratorem oświaty (jeden wniosek).

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że do dnia 19 czerwca 2015 r. zrealizowano 37 oraz podjęto realizację sześciu wniosków zamieszczonych w wystąpieniach pokontrolnych.

Efekty finansowe kontroli stanowią finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w kwocie 9.946,0 tys. zł, z tego: kwoty nienależnie uzyskane – 17,2 tys. zł, kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 7.981,8 tys. zł, potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 1.947,0 tys. zł.

W przypadkach podejrzenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, NIK skierowała zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

W związku z umożliwieniem przez kuratorów oświaty właściwych ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania organizatora wycieczki kuratorom właściwym ze względu na miejsce lokalizacji wycieczki dostępu do danych osobowych, NIK skierowała zawiadomienie do Prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

5.1. Charakterystyka uwarunkowań prawnych

Zgodnie z art. 92a ust. 1 u.s.o. w czasie wolnym od zajęć szkolnych dla uczniów mogą być organizowane kolonie, obozy i inne formy wypoczynku. W wykonaniu upoważnienia zawartego w art. 92a ust. 2 u.s.o., Minister Edukacji Narodowej określił w drodze rozporządzenia warunki, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania⁴⁷.

Zgodnie z § 1 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej są obowiązani do zapewnienia bezpiecznych warunków wypoczynku i właściwej opieki wychowawczej oraz zatrudniać odpowiednio przygotowaną kadrę pedagogiczną. W § 2 tego rozporządzenia określono, że organizatorami wypoczynku mogą być szkoły i placówki, osoby prawne i fizyczne, a także jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Organizatorami wypoczynku mogą być organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wybrane przez kuratoria oświaty i gminy w drodze otwartego konkursu na realizację zadań publicznych z zakresu organizacji wypoczynku dzieci i młodzieży, otrzymujące na realizację tych zadań dofinansowanie ze środków publicznych. Kuratorzy oświaty i gminy mogą również finansować wypoczynek dzieci i młodzieży organizowany przez wykonawców (podmioty prowadzące działalność w zakresie turystyki i wypoczynku) wybranych na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Uczestnicy wypoczynku, w celu wzięcia udziału w wypoczynku, składają organizatorowi wypoczynku karty kwalifikacyjne uczestnika wypoczynku, której wzór określono w załączniku nr 3 do rozporządzenia (§ 10). Karta powinna zawierać m.in. informację o stanie zdrowia dziecka oraz powinna być podpisana przez rodzica lub prawnego opiekuna dziecka.

Zgodnie z § 6 ust. 1 i 2 organizator wypoczynku może zorganizować wypoczynek po przedstawieniu kuratorowi oświaty, właściwemu ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania organizatora, zgłoszenia wypoczynku, którego wzór określa załącznik nr 1 do rozporządzenia wraz z wymaganymi dokumentami. W przypadku organizowania wypoczynku poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz wypoczynku trwającego do pięciu dni, organizowanego dla nie więcej niż 25 uczestników, organizator wypoczynku może zorganizować wypoczynek po przedstawieniu kuratorowi oświaty, właściwemu ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania organizatora, zgłoszenia wypoczynku, którego wzór określa załącznik nr 2 do rozporządzenia (§ 6 ust. 3). Organizator obowiązany jest przedstawić kuratorowi oświaty zgłoszenie wypoczynku w wersji papierowej i elektronicznej, począwszy od dnia 1 marca i 1 października odpowiednio w przypadku wypoczynku organizowanego w okresie ferii letnich i ferii zimowych, nie później niż na 21 dni przed terminem rozpoczęcia wypoczynku (§ 6 ust. 4). Do zgłoszenia wypoczynku organizowanego w kraju, oprócz wypełnienia formularza, należy dołączyć kopię opinii wydanej właścicielowi, zarządcy lub użytkownikowi obiektu właściwej miejscowo Powiatowej (Miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej lub protokołu okresowej kontroli Państwowej Straży Pożarnej, dotyczących spełnienia przez obiekt lub teren wymagań przeciwpożarowych, a w przypadku organizowania wypoczynku w obiekcie przeznaczonym do wypoczynku okazjonalnie należy dodatkowo dołączyć do formularza szkic

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1997 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania (Dz. U. Nr 12, poz. 67 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 29 stycznia 2015 r.

poszczególnych pomieszczeń obiektu i określić ich funkcję (§ 6 ust. 2). Kurator oświaty w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania zgłoszenia wycieczki wydaje organizatorowi wycieczki zaświadczenie o zgłoszeniu wycieczki (§ 6b ust. 1). Niezwłocznie po wydaniu zaświadczenia, kurator oświaty, przesyła kuratorowi oświaty, państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu i komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej, właściwym ze względu na miejsce lokalizacji wycieczki, wersję elektroniczną zgłoszenia wycieczki wraz z załącznikami wymienionymi w § 6 ust. 2 rozporządzenia⁴⁸.

Obiekt albo teren, w którym ma być zorganizowana wycieczka, musi spełniać wymogi dotyczące bezpieczeństwa, ochrony przeciwpożarowej, warunków higieniczno-sanitarnych oraz ochrony środowiska określonych przepisami o ochronie przeciwpożarowej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej i ochronie środowiska (§ 8 ust. 1). W myśl § 9 ust. 1 rozporządzenia organizator wycieczki jest obowiązany zapewnić uczestnikom wycieczki bezpieczne i higieniczne warunki w czasie wycieczki. W razie wypadków uczestników wycieczki stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące postępowania w razie wypadków w szkołach i placówkach publicznych (§ 9 ust. 4)⁴⁹.

Zgodnie z § 15 rozporządzenia nadzór nad wycieczką sprawuje kurator oświaty właściwy ze względu na miejsce lokalizacji wycieczki. Stosownie do § 16 ust. 1 rozporządzenia w razie stwierdzenia prowadzenia wycieczki niezgodnie z obowiązującymi przepisami, a w szczególności stwierdzenia warunków zagrażających zdrowiu lub bezpieczeństwu uczestników wycieczki, organ sprawujący nadzór nad wycieczką może zawiesić prowadzenie wycieczki przez organizatora wycieczki lub – w przypadku otrzymania wniosku odpowiedniego organu – zdecydować o zakończeniu prowadzenia wycieczki przez organizatora wycieczki⁵⁰. Organ sprawujący nadzór nad wycieczką zawiadamia o zawieszeniu lub zakończeniu prowadzenia wycieczki przez organizatora wycieczki kuratora oświaty właściwego ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania organizatora wycieczki (§ 16 ust. 2).

Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia, wycieczką kieruje nauczyciel posiadający zaświadczenie o ukończeniu kursu dla kierowników wycieczki, spełniający warunki określone w § 12 ust. 2⁵¹. Obowiązki kierownika i wychowawcy wycieczki określono odpowiednio w § 11 ust. 4 i § 12 ust. 4 rozporządzenia (wychowawcy m.in. powinni zapewnić bezpieczeństwo uczestnikom grupy, prowadzić dziennik zajęć, opracować plan pracy wychowawczej grupy, organizować zajęcia zgodnie z rozkładem dnia). Organizator ma obowiązek posiadania dokumentacji poświadczającej kwalifikacje pracowników pedagogicznych oraz kierownika wycieczki (§ 12a). Na kierownika wycieczki nałożono obowiązek przechowywania podczas trwania wycieczki kopii dokumentów poświadczających kwalifikacje pracowników pedagogicznych lub wolontariuszy (§ 11 ust. 4 pkt 9).

⁴⁸ W § 6b ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków wycieczki określono również, które dane ze zgłoszenia wycieczki i w jakich sytuacjach nie podlegają ujawnieniu.

⁴⁹ Przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.).

⁵⁰ Organizator wycieczki jest obowiązany przenieść uczestników do innego obiektu, spełniającego warunki wymagane odrębnymi przepisami, lub zapewnić uczestnikom niezwłoczny powrót do miejsca zamieszkania.

⁵¹ Warunki, o których mowa w § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków wycieczki dotyczą kierowników wycieczki i wychowawców, którzy muszą mieć ukończone 18 lat życia oraz posiadać co najmniej wykształcenie średnie.

Stosownie do art. 92a ust. 1b u.s.o. w celu potwierdzenia warunku, o którym mowa w art. 92a ust. 1a⁵², kandydat na wychowawcę lub kierownika formy wypoczynku dzieci i młodzieży jest obowiązany przedstawić organizatorowi wypoczynku dzieci i młodzieży informację z Krajowego Rejestru Karnego, a kandydat na wychowawcę lub kierownika formy wypoczynku, który jednocześnie jest zatrudniony na podstawie przepisów, które zawierają warunek niekaralności za przestępstwo popełnione umyślnie, składa w formie pisemnej oświadczenie o niekaralności za przestępstwa, o których mowa w art. 92a ust. 1a.

Kurator oświaty niezwłocznie po wydaniu zaświadczenia o zgłoszeniu wypoczynku podaje do publicznej wiadomości informację o wydanych zaświadczeniach o zgłoszeniu wypoczynku poprzez umieszczenie ich w publicznej bazie wypoczynku (§ 6c ust. 1). Dane te są usuwane corocznie w dniach 30 września i 31 marca odpowiednio w przypadku wypoczynku organizowanego w okresie ferii letnich i ferii zimowych (§ 6c ust. 3). Kursy dla wychowawców oraz kursy dla kierowników wypoczynku mogą być organizowane przez kuratoria oświaty i placówki doskonalenia nauczycieli, a także osoby prawne i fizyczne za zgodą oraz pod nadzorem kuratora oświaty (§ 14).

⁵² Zgodnie z art. 92a ust. 1a u.s.o. wychowawcą lub kierownikiem wypoczynku nie może być osoba karana za umyślne przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu na szkodę małoletniego, przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności na szkodę małoletniego, przestępstwo przeciwko rodzinie i opiece, z wyjątkiem przestępstwa określonego w art. 209 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.), przestępstwo określone w rozdziale 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r., poz. 124) albo osoba, wobec której orzeczono zakaz prowadzenia działalności związanej z wychowywaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub opieką nad nimi, lub obowiązek powstrzymywania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakaz kontaktowania się z określonymi osobami lub zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu.

5.2. Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących skontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 196).
2. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 538).
5. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r., poz. 124).
6. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118).
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2013 r., poz. 947 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r., poz. 715).
12. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz. U. Nr 208, poz. 1241 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 ze zm.).
15. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
18. Ustawa z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. Nr 208, poz. 1240 ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1997 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wycieczki dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania (Dz. U. Nr 12, poz. 67 ze zm.).
20. Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 6 października 2011 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (Dz. U. Nr 225, poz. 1353).
21. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. Nr 168, poz. 1324 ze zm.).
22. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 grudnia 1998 r. w sprawie organizacji kuratoriów oświaty oraz zasad tworzenia ich delegatur (Dz. U. Nr 164, poz. 1169 ze zm.).
23. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.).

24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r. w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne (Dz. U. Nr 57, poz. 358).
25. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.).
26. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą (Dz. U. Nr 139, poz. 1133).
27. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650 ze zm.).
28. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących liczby ratowników wodnych zapewniających stałą kontrolę wyznaczonego obszaru wodnego (Dz. U. z 2012 r., poz. 108).
29. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. Nr 61, poz. 417 ze zm.).
30. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie (Dz. U. z 2006 r. Nr 22, poz. 169 ze zm.).
31. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. Nr 109, poz. 719).

5.3. Wykaz kontrolowanych jednostek i osób nimi kierujących oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających kontrole i ocen kontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Ministerstwo Edukacji Narodowej	Joanna Kluzik-Rostkowska	Ocena opisowa	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
2.	Kuratorium Oświaty w Gdańsku	Elżbieta Wasilenko	PN	Delegatura NIK w Gdańsku
3.	Międzyszkolny Klub Sportowy „Słupia” w Słupsku	Robert Firkowski	PN	
4.	Kartuskie Centrum Caritas	Marek Trybowski	PN	
5.	Uczniowski Klub Sportowy Lech w Gdańsku	Paweł Bańkiewicz	PN	
6.	Kuratorium Oświaty w Katowicach	Stanisław Faber	P	
7.	Uczniowski Klub Łyżwiarski „Spin” w Katowicach	Katarzyna Olesińska	PN	
8.	Związek Harcerstwa Polskiego Komenda Chorągwi w Łodzi	Ewa Grabarczyk	P	
9.	Miejski Ośrodek Kultury w Żorach	Stanisław Ratajczyk	P	
10.	Kuratorium Oświaty w Krakowie	Aleksander Palczewski	P	Delegatura NIK w Krakowie
11.	Młodzieżowy Dom Kultury w Krakowie	Andrzej Łazarz	PN	
12.	Zespół Szkół w Rabce-Zdroju	Irena Jaworska	P	
13.	Firma Usługowa KA-REN Katarzyna Dudka-Piwowar w Piwnicznej-Zdroju	Katarzyna Dudka-Piwowar	P	
14.	Kuratorium Oświaty w Olsztynie	Grażyna Przasnyska	PN	Delegatura NIK w Olsztynie
15.	Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Ełku	Paweł Głowacki	PN	
16.	Caritas Archidiecezji Warmińskiej	Paweł Zięba	PN	
17.	Póltur Polska Sp. z o.o. w Zielonej Górze	Mieczysław Bonisławski	PN	
18.	Panorama S.C. – Jarosław Ziółkowski, Sandra Ziółkowska	Jarosław Ziółkowski, Sandra Ziółkowska	PN	
19.	Kuratorium Oświaty we Wrocławiu	Beata Pawłowicz	N	Delegatura NIK we Wrocławiu
20.	Biuro Podróży Kon Tiki Łabaz i Grochantz Sp. j. we Wrocławiu	Zbigniew Łabaz, Jarosław Grochantz	P	
21.	Gminny Zespół Szkół w Bielanych Wrocławskich	Beata Ćwiek	PN	
22.	Zbuta Sp. z o.o. w Wałbrzychu	Tomasz Popiel, Mirosław Nitecki	PN	

* P – pozytywna; PN – pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości; N – negatywna.

5.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Edukacji Narodowej
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Rzecznik Praw Dziecka
8. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
9. Przewodniczący Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Przewodniczący Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Przewodniczący Komisji Nauki, Edukacji i Sportu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Wojewodowie (wszyscy)
13. Kuratorzy Oświaty (wszyscy)
14. Główny Inspektor Sanitarny
15. Komendant Główny Policji
16. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
17. Główny Inspektor Transportu Drogowego
18. Związek Harcerstwa Polskiego
19. Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej