



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO – 4110-03-01/2013  
R/13/003

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 56 61, F +48 22 444 56 82  
kno@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/13/003 – Organizacja i bezpieczeństwo wycieczek szkolnych oraz wypoczynku dzieci i młodzieży
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler	Tomasz Tokajuk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85777 z dnia 25 czerwca 2013 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Piaseczno, ul. T. Kościuszki 5 [00-500 Piaseczno], zwany dalej <i>Gminą lub Urzędem</i> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Lis, <i>Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno</i>  (dowód: akta kontroli str. 3, 4-14)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, działalność Gminy Piaseczno w zakresie organizacji i bezpieczeństwa wypoczynku dzieci i młodzieży.

W latach 2010-2013 Gmina zapewniła udział w wypoczynku w formie 48 kolonii i jednej półkolonii podczas ferii letnich i zimowych dla ponad 3635 dzieci i młodzieży szkolnej z terenu Gminy, sfinansowany w kwocie 1.869,2 tys. zł<sup>2</sup>. Zorganizowane formy wypoczynku obejmowały kolonie letnie i zimowe nad morzem i w górach, podczas których realizowano m.in. programy profilaktyczne, zajęcia sportowe oraz naukę języków obcych. W ramach półkolonii organizowanych na terenie Gminy Piaseczno realizowano m.in. zajęcia edukacyjno-dydaktyczne, gry i zabawy ruchowe i programy profilaktyczne. Wykorzystywano również gminne obiekty szkolne i sportowe. Ponadto Gmina dofinansowała wyjazdy 849 uczniów na zielone, białe i zimowe szkoły w kwocie 596,5 tys. zł oraz wyjazdy 1639 uczniów na wycieczki szkolne, obozy i zgrupowania sportowe, obozy artystyczne, wyjazdy terapeutyczne i integracyjne w kwocie 246,2 tys. zł. Rozliczenie umów o zamówienia publiczne oraz umów o wsparcie realizacji zadań publicznych dotyczących organizacji wypoczynku przeprowadzono prawidłowo.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w obszarze organizacji wypoczynku podczas ferii letnich i zimowych mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo dzieci i młodzieży szkolnej. Polegały one w szczególności na:

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Łącznie z jednostkami organizacyjnymi Gminy sfinansowano wypoczynek ponad 6239 dzieci i młodzieży szkolnej z terenu Gminy w kwocie 2.511,3 tys. zł.

- niezgłoszeniu do kuratora oświaty organizowanego przez Gminę wypoczynku w formie jednej półkolonii (*Zima w Mieście 2010*),
- przekraczaniu w organizowanej półkolonii dopuszczalnej liczby dzieci przypadających na jednego wychowawcę;
- zaniechaniu w organizowanej półkolonii wymagania od uczestników wypoczynku kart kwalifikacyjnych zawierających m.in. informacje o stanie zdrowia dzieci;
- zaniechaniu w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na organizację wypoczynku<sup>3</sup> wymagania dokumentów poświadczających kwalifikacje osób kierujących wypoczynkiem i sprawujących opiekę nad dziećmi;
- zaniechaniu kontroli stanu realizacji, efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadań publicznych dotyczących organizacji wypoczynku dzieci i młodzieży.

Skutkiem niezgłoszenia właściwemu kuratorowi oświaty jednej półkolonii *Zima w Mieście 2010* był brak możliwości sprawowania przez niego nadzoru nad przebiegiem wypoczynku. Zwiększało to ryzyko dla bezpieczeństwa dzieci i młodzieży uczestniczącej w wypoczynku. W organizowanej półkolonii nie odnotowano wypadków.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż w zawartych przez Gminę umowach z organizatorami wypoczynku w formie kolonii brakowało odwołania do przepisów rozporządzenia 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. Gmina nie wymagała również od ww. organizatorów zaświadczenia o zgłoszeniu wypoczynku do kuratora oświaty.

Przygotowywane przez Gminę oferty wypoczynku kolonijnego oraz półkolonijnego w czasie ferii letnich i zimowych, oprócz zadań publicznych obejmujących wypoczynek osób niepełnosprawnych, nie były bezpośrednio kierowane do dzieci z niepełnosprawnościami. W finansowanych przez Gminę formach wypoczynku stwierdzono niski udział dzieci i młodzieży z niepełnosprawnej (1,7% dzieci i młodzieży objętej wypoczynkiem).

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Działania Gminy na rzecz organizacji wypoczynku dzieci i młodzieży**

W latach 2010-2013 obowiązywały przyjęte uchwałami Rady Miejskiej w Piasecznie roczne gminne programy profilaktyki, rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii finansowane ze środków uzyskanych z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Programy te były realizowane przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych we współpracy z Miejsko – Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Piasecznie (MGOPS w Piasecznie) i innymi instytucjami. Realizację wypoczynku letniego i zimowego dzieci i młodzieży z rodzin dysfunkcyjnych lub zagrożonych dysfunkcjami realizowano w ramach

Opis stanu  
faktycznego

<sup>3</sup> W dwóch spośród sześciu objętych kontrolą postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na organizację wypoczynku dzieci i młodzieży, organizatorzy nie przedłożyli wymaganych dokumentów poświadczających kwalifikacje osób kierujących wypoczynkiem i sprawujących opiekę nad dziećmi, w jednym – na etapie prowadzenia postępowania, w jednym – przed podpisaniem umowy o zamówienie publiczne.

zadania udzielanie pomocy psychologiczno-społecznej i prawnej rodzinom, w których występują problemy uzależnień.

(dowód: akta kontroli str. 37-50, 51-65, 66-75, 76-85, 86-99)

W latach 2010-2011 obowiązywały przyjęte uchwałami Rady Miejskiej w Piasecznie roczne *Programy Współpracy Gminy Piaseczno w organizacjami pozarządowymi, podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego i Regulaminy przyznawania dotacji organizacjom pozarządowym na realizację zadań publicznych*. Na lata 2012-2013 przyjęto program wieloletni. W obszarze *Oświata i wychowanie* przewidziano organizowanie różnych form wypoczynku dzieci i młodzieży, w obszarze *Ochrona i promocja zdrowia* – wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałanie ich wykluczeniu społecznemu, a w obszarze *Polityka społeczna* – kompleksowe działania na rzecz osób niepełnosprawnych.

Współpracę z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na terenie Gminy prowadził Zespół Konsultacyjny oraz Koordynator ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi powołany przez Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno, dalej zwanego *Burmistrzem*.

(dowód: akta kontroli str. 100-110, 111-155, 156-198, 199-206)

W latach 2010-2013 Gmina zapewniła wypoczynek dzieci i młodzieży szkolnej z terenu Gminy Piaseczno w czasie wolnym od zajęć w formie 48 kolonii letnich i zimowych realizowanych przez organizatorów turystyki<sup>4</sup>, w których uczestniczyło 2.561 dzieci, tj.:

- 20 kolonii letnich i zimowych zleconych z drodże zamówień w trybie przetargu nieograniczonego (2010 r. – siedem kolonii, 2011 r. – cztery, 2012 r. – siedem, 2013 r. – dwie planowane), w których uczestniczyło 1348 dzieci (2010 r. – 357 dzieci, 2011 r. – 557, 2012 r. – 434),
- jednej kolonii letniej zleconej w 2011 r. w drodze zamówienia o wartości nie przekraczającej 14 tys. euro, w której uczestniczyło 40 dzieci,
- 16 kolonii letnich i zimowych zleconych organizacjom pozarządowymi i podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego, wybranych w otwartych konkursach ofert (2010 r. – jedno kolonie, 2011 r. – pięć, 2012 r. – pięć, 2013 r. – pięć planowanych), w których uczestniczyło 1044 dzieci (2010 r. – 100 dzieci, 2011 r. – 518, 2012 r. – 426),
- 11 kolonii letnich i zimowych zleconych organizacjom pozarządowymi i podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego, wybranych z pominięciem otwartych konkursów ofert<sup>5</sup> (2010 r. – cztery kolonie, 2011 r. – trzy, 2012 r. – trzy, 2013 r. – jedna zakończona), w których uczestniczyło 129 dzieci (2010 r. – 41 dzieci, 2011 r. – 36, 2012 r. – 47, 2013 r. – 5).

W 2010 r. Gmina zorganizowała półkolonie dla dzieci i młodzieży szkolnej w czasie ferii zimowych *Zima w Mieście 2010* w lutym 2010 r., w której brało udział osiem szkół (dwie szkoły podstawowe, jedno gimnazjum, pięć zespołów szkół publicznych), świetlica wiejska i świetlica przy gminnym ośrodku kultury oraz uczestniczyło 1074 dzieci.

<sup>4</sup> W tym 41 kolonii letnich i zimowych, zakończonych i rozliczonych do 30.06.2013 r., w których wzięło udział 2561 dzieci oraz siedem kolonii planowanych podczas ferii letnich 2013 r., w których zaplanowano uczestnictwo 706 dzieci (podpisano umowy na organizację wypoczynku).

<sup>5</sup> Na podstawie art. 19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, ze zm.).

Ogółem w ww. formach wypoczynku bezpośrednio organizowanych i finansowanych przez Gminę w latach 2010-2013 (zakończonych i rozliczonych do 30.06.2013 r.) uczestniczyło 3635 dzieci. W stosunku do liczby dzieci i młodzieży w szkołach, których organem prowadzącym była Gmina (w latach 2010-2012 wg stanu na 30 września oraz w 2013 r. wg stanu na 30 marca), w wypoczynku uczestniczyło:

- w 2010 r. – 1572 dzieci (498 w ramach kolonii i 1074 - akcji *Zima w Mieście 2010*), tj. 21,8% dzieci i młodzieży szkolnej (7218),
- w 2011 r. – 1151 dzieci, tj. 15,3% dzieci i młodzieży szkolnej (7547),
- w 2012 r. – 907 dzieci, tj. 11,7% dzieci i młodzieży szkolnej (7768),
- w 2013 r.– 711 dzieci (w tym 5 dzieci w wypoczynkach rozliczonych do 30.06.2013 r. i planowane 706 dzieci), tj. 14,1% dzieci i młodzieży szkolnej (5.043).

Spadek liczby dzieci objętych formami wypoczynku w latach 2011-2013 wynikał m.in. z przeznaczenia niższych środków finansowych na realizację wypoczynku.

(dowód: akta kontroli str. 207-215, 216-238, 1162)

W ramach zorganizowanych i finansowanych przez Gminę w latach 2010-2013 kolonii i półkolonii letnich i zimowych uczestniczyło 62 dzieci niepełnosprawnych (2010 r. – 15 dzieci, 2011 r. – 23, 2012 r. – 19, 2013 r. – 5), co stanowiło 1,7% dzieci i młodzieży objętych wypoczynkiem.

Burmistrz wyjaśnił, że udział w 2013 r. pięciu dzieci niepełnosprawnych obejmował tylko jeden zrealizowany wyjazd w zimie. W wypoczynkach realizowanych w czasie wakacyjnym przez Stowarzyszenie Dobra Wola – zaplanowano wstępną ilość dzieci niepełnosprawnych – 17, a przez Parafię Św. Rocha – 15 dzieci. Stwierdził, że mimo przygotowania przez Gminę oferty kolonijnej i innych form spędzania wolnego czasu latem i zimą (bez wyłączenia lub utrudnień w zakresie niepełnosprawności) nie odnotowano zainteresowania możliwością skorzystania z oferty przez dzieci i młodzież niepełnosprawną. Brak uczestnictwa dzieci niepełnosprawnych w różnych formach spędzania wolnego czasu, w tym wypoczynku letniego – kolonie i zimowego – zimowiska oraz zajęć świetlicowych spowodowane jest niezgłoszeniem dzieci z niepełnosprawnością przez ich rodziców lub opiekunów prawnych. Gmina wspiera organizacje pozarządowe działające na rzecz osób niepełnosprawnych (w tym dzieci i młodzieży) poprzez udzielanie dotacji w wyniku otwartych konkursów ofert lub realizując zadania w trybie tzw. „małych grantów” – art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W każdym roku burmistrz ogłasza konkurs na realizację wypoczynku (lato lub zima) również ze wskazaniem dla osób niepełnosprawnych. Drugim źródłem finansowania różnych form spędzania wolnego czasu dzieci i młodzieży są środki uzyskane z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych – tzw. fundusz alkoholowy. Głównymi beneficjentami są dzieci i młodzież pochodząca z rodzin dysfunkcyjnych i/lub zagrożonych dysfunkcją (alkoholizm, narkomania, inne substancje psychoaktywne). Gmina podjęła działania zwiększające dostępność dzieci niepełnosprawnych do wypoczynku w formie półkolonii – m.in.: podjazdy i winda w Przystanku Kultura w Piasecznie oraz winda zewnętrzna przy budynku w Centrum Kultury w Piasecznie, podjazd przy budynku pływalni przy ul. Sikorskiego 20 w Piasecznie, współpracę z wolontariuszami (MGOPS w Piasecznie), akcję edukacyjną – gra miejska – „Tu wózkem wjadę”, dowóz dzieci niepełnosprawnych do placówek oświatowych (Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół w Piasecznie), usunięcie ograniczeń np. w postaci wysokich krawężników w dostępie do imprez kulturalnych na rynku w Piasecznie.

(dowód: akta kontroli str. 216-238, 316-321, 1117-1129)

Z wycieczki letniej i zimowej skorzystało w latach 2010-2013 ogółem 25 dzieci z rodzin dysfunkcyjnych lub zagrożonych dysfunkcją, co stanowiło 0,7% liczby dzieci objętych wycieczką (3635). Burmistrz poinformował, że 25 dzieci z rodzin dysfunkcyjnych uczestniczyło w różnych formach wycieczki, których organizatorami były stowarzyszenia lub fundacje. W sprawozdaniach sporządzanych przez realizatorów zadań, umieszczane zostały ogólne liczby uczestników, zgodnie z listami imiennymi. Z zawartych umów (wg wzoru w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r.), nie wynika obowiązek prowadzenia ewidencji uczestników w podziale na środowiska z jakich pochodzą. Dzieci i młodzież korzystająca z kolonii i zimowisk finansowanych z tzw. funduszu alkoholowego pochodziła z rodzin dysfunkcyjnych, zaś korzystający z innych form spędzania wolnego czasu to grupy mieszane.

(dowód: akta kontroli str. 316-321, 1128)

W latach 2010-2013 wycieczki w formie półkolonii dzieci i młodzieży w czasie ferii letnich i zimowych zorganizowały jednostki organizacyjne Gminy dla 2604 dzieci, tj.:

- Gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji w Piasecznie – 695 dzieci, w tym: wycieczki grupowe i obozy sportowe w latach 2010-2011 – 440 dzieci oraz w ramach akcji: *Zima w Mieście 2010, Lato w Mieście 2010, Zima w Mieście 2011, Lato w Mieście 2011, Zima w Mieście 2012, Sportowe Lato w Piasecznie 2013* – 255 dzieci (ponadto 2013 r. realizuje akcję *Sportowe Wakacje Piaseczno 2013*),
- Centrum Kultury w Piasecznie – 1909 dzieci (w tym: 2 z rodzin wielodzietnych, 220 dzieci z rodzin dysfunkcyjnych lub zagrożonych dysfunkcją), w ramach akcji: *Zima w Mieście 2010, Lato w Mieście 2010, Lato Wakacji w Klubach Kultury 2010, Zima na Wsi 2010, Zima w Mieście 2011, Lato w Mieście 2011, Lato Wycieczek w Klubach Kultury 2011, Akcja Zimowa w Klubach Kultury 2011, Zima w Mieście 2012, Lato w Mieście 2012, Lato Wycieczek w Klubach Kultury 2012, Zima na Wsi w Klubach Kultury 2012, Zima w Mieście 2013, Zima na Wsi w Klubach Kultury 2013, Półkolonie w Przystanku Kultura Lato 2013*.

Ogółem w formach wycieczki w latach 2010-2013 na terenie Gminy organizowanych przez Gminę i jednostki organizacyjne Gminy (zakończonych i rozliczonych do 30 czerwca 2013 r.) uczestniczyło 6.239 dzieci, w tym: 62 dzieci niepełnosprawnych (1%), dwoje dzieci z rodzin wielodzietnych (0,03%) i 245 z rodzin dysfunkcyjnych lub zagrożonych dysfunkcją (3,9%).

(dowód: akta kontroli str. 300-316, 343-425, 426-483)

Gmina w latach 2010-2013 sfinansowała lub dofinansowała wycieczki 849 uczniów szkół podstawowych i gimnazjów na zielone, białe i zimowe szkoły (2010 r. – 259, 2011 r. – 224, 2012 r. – 365, 2013 r. – 1), a ponadto wycieczki 1639 uczniów na wycieczki szkolne, obozy sportowe organizowane przez kluby sportowe, obozy artystyczne, wycieczki terapeutyczne i integracyjne, półkolonie (2010 r. – 854, 2011 r. – 440, 2012 r. – 315, 2013 r. – 30).

Ponadto w latach 2010-2013 w ramach zajęć w świetlicach środowiskowych<sup>6</sup>, w czasie ferii letnich i zimowych organizowanych przez Gminę i MGOPS w Piasecznie, uczestniczyło ogółem 589 dzieci (w tym 14 niepełnosprawnych,

<sup>6</sup> Świetlice środowiskowe prowadziły działalność opiekuńczo-wychowawczą na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182) oraz ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 135).

60 z rodzin zastępczych i wielodzietnych, 79 z rodzin dysfunkcyjnych lub zagrożonych dysfunkcją).

(dowód: akta kontroli str. 295-299, 484-492, 520-527)

W ramach akcji *Zima w Mieście 2010* na potrzeby wypoczynku wykorzystywano w obiekty szkolne (m.in. stołówki i kuchnie, sale gimnastyczne). W czasie ferii letnich 2013 r., w ramach akcji *Sportowe Wakacje Piaseczno 2013* wykorzystywane są nieodpłatnie obiekty 9 szkół publicznych, tj. boiska z zapleczem i sale gimnastyczne na podstawie porozumień dyrektorów szkół z organizatorem akcji GOSiR w Piasecznie. Ponadto w latach 2010-2013 Szkoła Podstawowa nr 2 w Piasecznie w czasie roku szkolnego nieodpłatnie udostępniała obiekty (salę gimnastyczną, stołówkę i kuchnię) na prowadzenie biwaku harcerskiego, rajdu wigilijnego oraz zabawy andrzejkowej.

(dowód: akta kontroli str. 241-268, 289-294, 322-342)

W celu zapewnienia bezpiecznych warunków wypoczynku, zapewnienia właściwej opieki wychowawczej i odpowiednio przygotowanej kadry pedagogicznej Gmina w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia wymagała przedłożenia w ofertach lub przed podpisaniem umowy o zamówienia publiczne i zamówienia o wartości nie przekraczającej 14 tys. euro dokumentów poświadczających odpowiednie kwalifikacje zawodowe, doświadczenie i wykształcenie osób, tj. kierownika, wychowawców (na jednego wychowawcę nie więcej niż 15 dzieci) oraz przewodnika, ratownika, psychologa (posiadającego uprawnienia do realizacji programów profilaktycznych), pielęgniarki, lekarza na telefon, przewozów dzieci na kolonie sprawdzonym przez odpowiednie służby drogowe autokarem (jeden opiekun na 15 dzieci, nie licząc kierowcy), zakwaterowania w pokojach 2-4 osobowych z łazienkami, ogólnie dostępnej świetlicy, całodziennego wyżywienia, stałego dostępu do napojów, ogrodzonego i zabezpieczonego terenu kolonii. Ponadto Gmina wymagała od organizatorów ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej od prowadzonej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 1088-1107, 1165-1167)

W latach 2010-2013 Gmina spośród 48 wypoczynków w formie kolonii w czasie ferii letnich i zimowych dzieci przeprowadziła 7 kontroli miejsc wypoczynku (2011 r. – dwie, 2012 r. – trzy, 2013 r. – dwie). W ich wyniku stwierdzono, że obiekty wypoczynku spełniały postawione wymagania, realizowano założony program, zapewniono możliwość korzystania z obiektów (boiska, basenu, siłowni, itd.), stały dostęp do napojów, atrakcje w sytuacji niesprzyjającej pogody. Zalecenia ujęte w protokołach kontroli dotyczyły: zakwaterowania dzieci w dodatkowych pokojach w związku z ich ulokowaniem w pokojach zbyt małych, zakwaterowania w pokojach 2-4 osobowych dzieci zakwaterowanych w pokoju siedmioosobowym, uzupełnienie realizacji programu profilaktycznego realizowanego dopiero od szóstego dnia pobytu przez osobę zastępującą, bez powiadomienia Gminy o zmianie obsady, braku pielęgniarki w miejscu wypoczynku, przestrzeganie w transporcie powrotnym dzieci z kolonii wymaganej ilości opiekunów. W przypadku dwóch wypoczynków, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami naliczono organizatorom kary umowne. W pierwszym przypadku naliczono karę w wysokości 3% wartości umowy (1.222,32 zł), w związku ze stwierdzeniem opóźnienia w realizacji programu profilaktycznego i jego realizacji przez osobę zastępującą, bez powiadomienia Gminy o zmianie, pełnienia roli przewodnika przez kierownika kolonii bez poinformowania Gminy o tym fakcie, braku pielęgniarki. W drugim przypadku obniżono wynagrodzenie o koszty transportu autokaru do miejsca wypoczynku

(1.925 zł), w związku z nie zapewnieniem przez organizatora odpowiedniej ilości opiekunów w autokarach (zapewniono tylko jednego opiekuna na 45 dzieci).

W przypadku dwóch kontrolowanych kolonii, w opinii wychowawców dzieci nie były prawidłowo przygotowane do wyjazdu i pieszych wędrówek (brak podstawowego wyposażenia, obuwia, kondycji), a w jednym – wskazywano na braki w zgłoszeniowych kartach kwalifikacyjnych w zakresie stanu zdrowia dzieci (astma, naczyniak stopy, wypadanie łękotki).

(dowód: akta kontroli str. 977-985, 996-1001, 1007-1012, 1020-1023, 1036-1044, 1051-1056, 1069-1074)

Gmina w celu zapewnienia bezpiecznego przewozu dzieci autokarem na kolonie oraz wycieczki w ramach półkolonii, przed wyjazdem pisemnie zgłaszała do Policji prośby o kontrolę stanu technicznego autokaru i trzeźwości kierowcy. W dokumentacji kolonii oraz półkolonii (akcji) obejmujących przewóz i wycieczki dzieci autokarem nie stwierdzono dowodów potwierdzających przeprowadzone czynności sprawdzające.

(dowód: akta kontroli str. 1108-1113, 1155-1156)

W latach 2010-2013, w ramach wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej w formie kolonii i półkolonii w czasie ferii letnich i zimowych nie odnotowano wypadków.

(dowód: akta kontroli str. 1155-1156)

Ustalone  
nieprawidłowości

1. Gmina zorganizowała wypoczynek dzieci i młodzieży w formie półkolonii *Zima w Mieście 2010* bez zgłoszenia placówek wypoczynku do kuratora oświaty.

Gmina nie zgłosiła do kuratora oświaty wypoczynku organizowanego w placówkach: szkołach podstawowych, gimnazjum, zespołach szkół publicznych, świetlicy wiejskiej, świetlicy przy gminnym ośrodku kultury półkolonii – akcji *Zima w Mieście 2010*, w której uczestniczyło 1074 dzieci. W ramach ww. półkolonii zapewniano dzieciom dzienny kilkugodzinny pobyt pod nadzorem koordynatorów akcji i opiekunów, wyżywienie (śniadanie, obiad), zajęcia edukacyjne, sportowe i komputerowe, gry i zabawy ruchowe, wyjazdy poza miejsce półkolonii m.in. do kina w Warszawie, na basen w Piasecznie, gospodarstwa agroturystycznego w Kawęczynie.

W latach 2010-2013 na terenie Gminy ukształtowała się niejednolita praktyka w zakresie zgłaszania do kuratora oświaty wypoczynku półkolonijnego organizowanego przez jednostki organizacyjne Gminy. GOSIR w Piasecznie w 2010 i 2011 r. zgłaszał organizację obozów i zgrupowań sportowych, natomiast nie zgłaszał organizowanych akcji *Lato w Mieście* w 2010-2012 r., *Zima w Mieście* w 2010-2012 r., *Sportowe Lato Piaseczno 2013*, *Sportowe Wakacje Piaseczno 2013*. Centrum Kultury w Piasecznie w latach 2010-2012 nie zgłaszało organizowanych warsztatów dla dzieci w czasie ferii letnich i zimowych w ramach akcji *Lato w Mieście* i *Zima w Mieście* w Przystanku Kultura oraz akcji letniej i zimowej w Klubach Kultury, natomiast zgłosiło do kuratora oświaty dwa turnusy półkolonii obejmujących zajęcia warsztatowe dla dzieci i młodzieży w czasie ferii letnich 2013 r., organizowanych w Przystanku Kultura w Piasecznie.

Niezgłoszenie placówek wypoczynku do kuratora oświaty stanowiło naruszenie § 6 ust. 1 rozporządzenia 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<sup>7</sup> (w brzmieniu obowiązującym do 28 lutego 2010 r.), zgodnie z którym organizator

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 12, poz. 67, ze zm.

wypoczynku może zorganizować wypoczynek po przedstawieniu kuratorowi oświaty, właściwemu ze względu na miejsce lokalizacji placówki wypoczynku dokumentów, tj. karty kwalifikacyjnej obiektu, danych dotyczących kwalifikacji pracowników pedagogicznych i kierownika wypoczynku oraz informacji o kwalifikacjach pracowników medycznych przewidzianych do zatrudnienia, informacji na temat formy wypoczynku, liczby turnusów, czasu ich trwania i liczby uczestników, programu pracy z dziećmi i młodzieżą.

Burmistrz wyjaśnił, że organizowana i finansowana przez Gminę akcja *Zima w mieście 2010* była realizowana na wnioski szkół. Te formy spędzania czasu nie były traktowane jako te, które podlegają zgłoszeniu, gdyż dzieci przebywały głównie na terenie swojego miejsca zamieszkania. Wyjazdy do kina, muzeum itp. stanowiły dodatkową atrakcję, ponieważ większość z tych dzieci nie posiada takich możliwości wyjazdu.

Skutkiem niezgłoszenia ww. półkolonii był brak nadzoru kuratora oświaty nad przebiegiem wypoczynku oraz ryzyko dla bezpieczeństwa uczestniczących w półkolonii dzieci. Gmina nie wypracowała także w latach 2010-2013 jednolitych zasad w zakresie zgłaszania wypoczynku organizowanego w formie półkolonii przez jednostki organizacyjne Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 904-908, 1130-1133)

2. Gmina w organizowanych półkoloniach *Zima w Mieście 2010* w 10 placówkach (1074 dzieci) nie zapewniła właściwego dokumentowania zgłoszenia uczestników oraz prowadzenia dzienników zajęć wypoczynku.

W wyniku kontroli nie stwierdzono kart kwalifikacyjnych uczestników akcji *Zima w Mieście 2010*. Ponadto ustalono, że dzienniki zajęć wypoczynku prowadzono na niezgodnych z obowiązującymi formularzami. Kontrola dzienników zajęć wykazała, że w 6 spośród 7 szkół, tj. w Gimnazjum nr 1 w Piasecznie, Szkole Podstawowej nr 2 w Piasecznie, Szkole Podstawowej nr 5 w Piasecznie, Zespole Szkół Publicznych w Józefosławiu, Zespole Szkół Publicznych w Złotokłosie, Zespole Szkół Publicznych w Piasecznie prowadziło dzienniki niezgodnie z obowiązującym wzorem, a jedynie Zespół Szkół Publicznych w Jazgarzewie prowadził dzienniki prawidłowo.

Stanowiło to naruszenie § 10 ust. 1 i 2 oraz § 12 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1997 r.

W powyższej sprawie Burmistrz wyjaśnił, że wypoczynek *Zima w Mieście 2010* był organizowany na wniosek szkół, podpisany przez dyrektora szkoły, co uznawano za wzięcie odpowiedzialności za bezpieczne przygotowanie przez szkołę wypoczynku. Uznano także, że szkoły powinny spełniać warunki jakie są wymagane przy organizowaniu tych form wypoczynku, w związku z czym nie posiadamy ani kart kwalifikacyjnych ani zgłoszeń do kuratorium. W celu sprawdzenia rzetelności wykonywanych zadań do rozliczenia szkoły dołączały dzienniki zajęć i tylko takimi dokumentami dysponujemy.

W ocenie NIK brak kart kwalifikacyjnych uczestników zawierających m.in. informacje o wieku, stanie zdrowia i szczepieniach dzieci stwarzał ryzyko sprawowania niewłaściwej opieki nad dziećmi przez wychowawców.

(dowód: akta kontroli str. 904-908, 1130-1131, 1435-1504)

3. Stwierdzono przekroczenie na półkoloniach *Zima w Mieście 2010* dopuszczalnego limitu 20 dzieci przypadających na jednego wychowawcę oraz limitu 15 dzieci w wieku do 10 roku życia na jednego wychowawcę (opiekuna).

Na półkoloniach *Zima w Mieście 2010*, w 3 spośród 10 placówek realizujących wypoczynek, liczba uczestniczących dzieci pozostających pod opieką jednego zatrudnionego wychowawcy przekraczała 20 dzieci w grupie, tj. w Zespole Szkół Publicznych w Złotoklosie w grupach nr: I, III, IV, V i VI; w Zespole Szkół Publicznych w Chylicach, Świetlicy Wiejskiej w Mieszkowie. Przekroczenie wyniosło od 3 do 12 osób w grupie. Ponadto w przypadku dwóch szkół stwierdzono, że liczba dzieci do 10 roku życia pod opieką jednego wychowawcy przekraczała 15 osób, tj. w Szkole Podstawowej nr 5 w Piasecznie (dzieci z zerówki i klas I – III, w grupie I – przekroczenie od 1 do 11 osób, w grupie II – od 1 do 5 osób, III – od 1 do 11 osób, IV – od 3 do 15 osób, V – od 3 do 8 osób, VI – od 6 do 11 osób) oraz w Zespole Szkół Publicznych w Józefosławiu (dzieci z zerówki i klas I-III, w grupach nr I, II, III – przekroczenie o 1 osobę). Ponadto szkoły nieprawidłowo organizowały grupy dzieci w wieku do 10 lat przekraczające 15 osób (dzieci z zerówek oraz klas I-III).

Stanowiło to naruszenie § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1997 r., określającym że liczba uczestników wypoczynku pozostających pod opieką jednego wychowawcy nie może przekraczać 20 osób, a w przypadku dzieci do 10 roku życia nie może przekraczać 15 osób.

Burmistrz wyjaśnił, że frekwencja podczas wypoczynku nie była 100%, co wynikało z przedstawionych dzienników zajęć. W każdym przypadku koordynator po wykonaniu swoich obowiązków pomagał wychowawcom. Dzieci biorące udział w akcji *Zima w Mieście 2010* były wytypowane oraz podzielone na grupy przez poszczególnych wychowawców według list zgłoszeniowych i były dzielone pod względem wieku. Kryteria, które ustalono to jeden wychowawca na 20 dzieci (zajęcia na miejscu oraz w przypadku wyjazdów jeden wychowawca na 15 dzieci).

Zdaniem NIK, przekroczenie obowiązujących limitów liczby dzieci przypadających na jednego wychowawcę stwarzało ryzyko sprawowania niewłaściwej opieki nad dziećmi.

(dowód: akta kontroli str. 608-638, 904-908, 1130-1133)

4. Gmina w latach 2010-2013 (tj. w okresie czterech lat) nie przeprowadziła w miejscu wypoczynku dzieci i młodzieży kontroli stanu realizacji ani efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania publicznego, zleconego organizacjom pozarządowym oraz podmiotom pożytku publicznego w drodze otwartego konkursu ofert lub z pominięciem otwartego konkursu ofert.

We wszystkich zawartych przez Gminę umowach z organizacjami pozarządowym lub podmiotami pożytku publicznego o wsparcie zadań publicznych z zakresu wypoczynku dzieci i młodzieży przewidziano możliwość przeprowadzenia kontroli w trakcie realizacji zadań publicznych.

Stanowiło to naruszenie art. 17 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>8</sup> zobowiązującego organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne do dokonania kontroli i oceny realizacji zadania, tj. stanu realizacji zadania oraz efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania.

Burmistrz w powyższej sprawie stwierdził, że zgodnie z treścią umów o wsparcie realizacji zadań publicznych Gmina dokonywała kontroli prawidłowości wydatkowania środków w trakcie realizacji zadań (rozliczenie przekazanych środków z I transzy – sprawozdanie częściowe), a także po zakończeniu całości zadania (sprawozdanie końcowe). Ze względu na fakt, że wypoczynek dzieci i młodzieży odbywał się w okresie sprawozdawczym (zima), a także biorąc pod

<sup>8</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, ze zm.

uwagę ilość pracowników zatrudnionych w Referacie Spraw Społecznych nie dokonano kontroli na miejscu wypoczynku. W bieżącym roku oraz następnych okresach Gmina będzie przeprowadzała kontrole dofinansowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 317-321, 1117-1129)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. W umowach na organizację wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej brak jest zapisów o konieczności przedłożenia przez organizatorów wypoczynku zaświadczenia o zgłoszeniu wypoczynku wydanego przez kuratora oświaty. Umowy te nie zawierały również zapisów o konieczności organizacji wypoczynku zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1997 r.

Gmina w 16 umowach o zamówienia publiczne i zamówienia o wartości nie przekraczającej 14 tys. euro (dwóch na kolonie letnie w 2013 r. w realizacji) oraz umowach o wsparcie realizacji zadań publicznych – 16 z organizacjami pożytku publicznego wybranymi w drodze otwartych konkursów ofert (pięciu na kolonie letnie w 2013 r. w realizacji) i 12 z pominięciem otwartych konkursów ofert (jednej na kolonie letnie w 2013 r. w realizacji) nie wprowadziła zapisów o konieczności przedłożenia przez organizatorów wypoczynku zaświadczenia o zgłoszeniu wypoczynku wydanego przez kuratora oświaty, przed rozpoczęciem wypoczynku. W procedurze zamówień publicznych na etapie złożenia oferty wymagano tylko oświadczenia o dopuszczeniu obiektu do wypoczynku dzieci i młodzieży wraz z powiadomieniem Kuratora Oświaty o tym fakcie. Gmina posiadała tylko 6 zaświadczeń o zgłoszeniu wypoczynku kuratorowi oświaty przez organizatorów. Ponadto ww. umowy nie zawierały zapisów o konieczności organizacji wypoczynku zgodnie z przepisami określającymi warunki, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej oraz zasady organizowania i nadzorowania wypoczynku.

W ocenie NIK ww. brak zapisów w umowach zwiększał ryzyko prowadzenia wypoczynków niezgłoszonych do właściwego kuratora oświaty oraz nie objętych jego nadzorem.

2. W umowach na organizację wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej (zamówienia publiczne i zamówienia o wartości nieprzekraczającej 14 tys. euro) nie określono formy, ani trybu przekazania zaleceń pokontrolnych sformułowanych przez Gminę w toku kontroli przeprowadzonej w miejscu wypoczynku. Brakowało również wymogu przekazania przez organizatora informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych.

Zdaniem NIK, zapisy w umowach przewidujące jedynie możliwość przeprowadzenia kontroli w czasie trwania kolonii, nie zabezpieczały prawidłowej realizacji zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 1104-1107, 1114-116, 1155-1156, 1163-1164)

3. Uwagi NIK dotyczą niskiego udziału dzieci i młodzieży niepełnosprawnej w formach wypoczynku, tj. tylko 1,7% dzieci i młodzieży objętych wypoczynkiem w formie kolonii i półkolonii oraz braku ofert wypoczynku skierowanych do dzieci i młodzieży niepełnosprawnej.

Przygotowywane przez Gminę oferty wypoczynku kolonijnego oraz półkolonijnego w czasie ferii letnich i zimowych (akcje Zima w Mieście, Lato w Mieście, Sportowe Wakacje Piaseczno, Sportowe Lato Piaseczno), oprócz zadań publicznych obejmujących wypoczynek osób niepełnosprawnych nie były bezpośrednio kierowane do dzieci niepełnosprawnych.

Przyjmując wyjaśnienia Burmistrza, iż brak uczestnictwa dzieci niepełnosprawnych w różnych formach wypoczynku letniego i zimowego oraz zajęć świetlicowych był

spowodowany niezgłaszaniem dzieci z niepełnosprawnością przez ich rodziców lub opiekunów prawnych, NIK wskazuje, że głównymi przyczynami niewielkiego zainteresowania korzystaniem z form wypoczynku przez dzieci i młodzież niepełnosprawną mogły być mało atrakcyjne oferty oraz brak w ofertach bezpośrednich informacji o możliwości udziału dzieci i młodzieży niepełnosprawnej.

(dowód: akta kontroli str. 1117-1129)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Gminy na rzecz organizacji wypoczynku dzieci i młodzieży.

W latach 2010-2013 Gmina zapewniła udział w wypoczynku w formie 48 kolonii i jednej półkolonii podczas ferii letnich i zimowych dla ponad 3635 dzieci i młodzieży szkolnej z terenu Gminy (ponad 6239 dzieciom łącznie z jednostki organizacyjnymi Gminy). Zorganizowane formy wypoczynku obejmowały kolonie letnie i zimowe nad morzem i w górach, podczas których realizowano m.in. programy profilaktyczne, zajęcia sportowe oraz naukę języków obcych. W ramach półkolonii organizowanych na terenie Gminy Piaseczno realizowano m.in. zajęcia edukacyjno-dydaktyczne, gry i zabawy ruchowe i programy profilaktyczne.

Nieprawidłowości w zakresie organizacji wypoczynku dotyczyły: niezgłaszania do kuratora oświaty organizowanego przez Gminę wypoczynku w formie półkolonii *Zima w Mieście 2010*, przekraczania w organizowanych półkoloniach dopuszczalnej liczby dzieci przypadającej na jednego wychowawcę, zaniechania wymagania kart kwalifikacyjnych uczestników wypoczynku, prowadzenie dzienników zajęć wypoczynku na innych niż obowiązujące formularzach, zaniechania kontroli stanu realizacji, efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadań publicznych dotyczących organizacji wypoczynku dzieci i młodzieży.

Skutkiem niezgłoszenia właściwemu kuratorowi oświaty półkolonii *Zima w Mieście 2010* był brak możliwości sprawowania przez niego nadzoru nad przebiegiem wypoczynku. Powyższe nieprawidłowości zwiększały ryzyko dla bezpieczeństwa dzieci i młodzieży uczestniczącej w wypoczynku.

## 2. Finansowanie wypoczynku dzieci i młodzieży

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 Gmina finansowała wypoczynek dzieci i młodzieży szkolnej w czasie ferii letnich i zimowych z budżetu gminy.

Środki finansowe pochodzące z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych były wydatkowane na cele określone w rocznych gminnych programach profilaktyki, rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii. W programie na 2010 r. przewidziano finansowanie wypoczynku letniego dzieci i młodzieży z rodzin dysfunkcyjnych – 440 tys. zł, dofinansowanie lub sfinansowanie wyjazdu dzieci z rodzin dysfunkcyjnych organizowanych przez inne instytucje – 50 tys. zł, finansowanie dzieci objętych programem profilaktycznym – 353 tys. zł. W programie na 2011 r. zaplanowano ogółem środki w wysokości 2.122,6 tys. zł, 2012 r. – 2.224,5 tys. zł, 2013 r. – 2.100 tys. zł. Wydatki Gminy na realizację wypoczynku dzieci i młodzieży, na których realizowano programy profilaktyczne w latach 2010-2013 (wypoczynki zakończone i rozliczone do 30.06.2013 r.) wyniosły 1.549 tys. zł i były sfinansowane z działu 851 *Ochrona zdrowia*, rozdział 85154 *Przeciwdziałanie alkoholizmowi*.

Ponadto Gmina finansowała wypoczynek dzieci i młodzieży ze środków w ramach *Programów Współpracy Gminy Piaseczno w organizacjami pozarządowymi, podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego i regulaminu przyznawania dotacji organizacjom pozarządowym na realizację zadań publicznych*.

Na realizację tych programów zaplanowano w 2011 r. – 550 tys. zł, 2012 – 550 tys. zł, 2013 – 550 tys. zł. W latach 2010-2013 (wypoczynki zakończone i rozliczone do 30.06.2013 r.) na dotacje dla organizacji pozarządowych i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego na realizację zadań publicznych z zakresu wypoczynku dzieci i młodzieży Gmina wydatkowała 320,2 tys. zł, tj.:

- 203,4 tys. zł, z działu 854 *Edukacyjna opieka wychowawcza*, rozdział 85412 *Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej a także szkolenia młodzieży*;
- 88,1 tys. zł, z działu 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, rozdział 85311 *Rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych* (wypoczynek z udziałem dzieci i młodzieży niepełnosprawnej);
- 28,7 tys. zł, z działu 851 *Ochrona zdrowia*, rozdział 85154 *Przeciwdziałanie alkoholizmowi* (realizowano programy profilaktyczne).

(dowód: akta kontroli str. 37-99, 100-198, 909-941)

W latach 2010-2013 (wypoczynki zakończone i rozliczone do 30.06.2013 r.) Gmina sfinansowała oraz dofinansowała wypoczynek dzieci i młodzieży z terenu Gminy Piaseczno w czasie ferii letnich i zimowych w łącznej kwocie 1.869,2 tys. zł, tj.

- w 2010 r. – 591,6 tys. zł, wypoczynek 1572 dzieci, tym na 12 koloniach (498) i akcji *Zima w Mieście 2010* (1074),
- w 2011 r. – 664,1 tys. zł, wypoczynek 1151 dzieci na 13 koloniach,
- w 2012 r. – 603,8 tys. zł, wypoczynek 907 dzieci na 15 koloniach,
- w 2013 r. – 9,7 tys. zł, wypoczynek 5 dzieci na 1 kolonii (ponadto zaplanowano wydatki 465 tys. zł na organizację 7 kolonii letnich dla 706 dzieci).

Wydatki Gminy dotyczyły opłat za pobyt dzieci na koloniach letnich i zimowych obejmujących m.in.: przewozy uczestników, zakwaterowanie, całodzienne wyżywienie, udział w wycieczkach, bilety do muzeów, na basen, itd. W przypadku akcji: *Zima w Mieście 2010* Gmina poniosła wydatki w kwocie 54 tys. zł na wyżywienie dzieci (II śniadanie i obiad, poczęstunek) oraz 54,8 tys. zł na wynagrodzenia za umowy zalecenia zatrudnionych koordynatorów akcji, osób sprawujących opiekę, osób prowadzących zajęcia, instruktorów.

(dowód: akta kontroli str. 207-215, 216-238, 1162)

W latach 2010-2013 wydatki na wypoczynek w formie półkolonii (akcji) dzieci i młodzieży w czasie ferii letnich i zimowych poniosły jednostki organizacyjne Gminy w kwocie 642,1 tys. zł, tj.:

- 523,3 tys. zł – Gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji w Piasecznie (695 dzieci),
- 118,8 tys. zł – Centrum Kultury w Piasecznie (1909 dzieci), w tym 61,1 tys. zł stanowiły dopłaty uczestników, a 25,4 tys. zł wydatki refakturowane przez Urząd Miasta i Gminy Piaseczno.

Ogółem, w latach 2010-2013 (do 30.06.2013 r.) Gmina oraz jednostki organizacyjne Gminy sfinansowały wypoczynek 6239 dzieci i młodzieży szkolnej w formie kolonii i półkolonii w kwocie 2.511,3 tys. zł.

Gmina w latach 2010-2013 dofinansowała wyjazdy 849 uczniów szkół podstawowych i gimnazjów na zielone, białe i zimowe szkoły w kwocie 586,5 tys. zł (w 2010 r. – 288,7 tys. zł, 2011 r. – 84 tys. zł, 2012 r. – 213,3 tys. zł, 2013 r. – 0,5 tys. zł) oraz wyjazdy 1639 uczniów szkół na wycieczki szkolne, obozy sportowe organizowane przez kluby sportowe, obozy artystyczne, wyjazdy terapeutyczne

i integracyjne w kwocie 246,2 tys. zł (2010 r. – 164,5 tys. zł , 2011 r. – 41,3 tys. zł, 2012 r. – 35,4 tys. zł, 2013 r. – 5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 295-299, 300-316, 343-425, 426-483)

Stwierdzono, że w przypadku czterech spośród sześciu objętych badaniem zamówień publicznych w drodze przetargu nieograniczonego na organizację wypoczynku dzieci i młodzieży w czasie ferii letnich i zimowych w latach 2010-2013, zamówień udzielono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>9</sup>. Organizatorzy, zgodnie z umowami o zamówienie publiczne, złożyli Gminie sprawozdania z realizacji wypoczynku. W zakresie realizacji umów, rozliczenia finansowego umów oraz zapłaty wynagrodzenia organizatorom wypoczynku nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1524-1529)

Kontrolą objęto cztery otwarte konkursy ofert na realizację zleconych przez Gminę zadań publicznych z zakresu wypoczynku dzieci i młodzieży przeprowadzone w latach 2010-2012. Stwierdzono, że wyboru organizatorów wypoczynku dokonano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (nieprawidłowości stwierdzono w zakresie treści ogłoszeń o otwartych konkursach ofert). Organizatorzy, zgodnie z umowami o wsparcie realizacji zadania publicznego, złożyli Gminie sprawozdania z wykonania zadania publicznego. Wybranym podmiotom przekazano kwoty dofinansowania, zgodnie z wynikiem konkursu i podpisanymi umowami. W wyniku badania 11 umów o wsparcie realizacji zadania publicznego, rozliczenia finansowego tych umów oraz zapłaty wynagrodzenia, nieprawidłowości nie stwierdzono. Dofinansowanie ze środków publicznych wykorzystano prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 1530-1534)

W przypadku czterech z sześciu objętych badaniem zadań publicznych na organizację kolonii dla dzieci i młodzieży z pominięciem otwartego konkursu ofert, zlecenia zadania publicznego dokonano zgodnie z art. 19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Organizatorzy wypoczynku złożyli Gminie sprawozdania z wykonania zadania publicznego, zgodnie w umowami o wsparcie realizacji zadania publicznego. W zakresie realizacji umów, rozliczenia finansowego umów oraz zapłaty wynagrodzenia nieprawidłowości nie stwierdzono. Dofinansowanie ze środków publicznych wykorzystano prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 1535-1537)

Ustalone  
nieprawidłowości

1. Gmina nieterminowo uchwaliła programy współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2010 i 2011 r.

*Programy Współpracy Gminy Piaseczno z organizacjami pozarządowymi, podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego i regulaminu przyznawania dotacji organizacjom pozarządowym na realizację zadań publicznych na 2010 r. i 2011 r. nie zostały uchwalone do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok ich obowiązywania. Program na 2010 r. został uchwalony przez Radę Miejską w Piasecznie w dniu 21 stycznia 2010 r., a na 2011 r. – 29 grudnia 2010 r.*

Stanowiło to naruszenie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.

Burmistrz wyjaśnił, iż opóźnienie w uchwaleniu programu na 2010 r. wynikało z zbyt późnego wpisania uchwały do porządku obrad Rady Miejskiej w dniu 16 grudnia 2009 r., wycofaniem uchwały i umieszczeniem z porządku kolejnej sesji w dniu 29 grudnia 2009 r., którą przerwano i kontynuowano w styczniu 2010 r., a programu na 2011 r. – z powołania i konstituowania się nowej Rady Miejskiej, przerwy w sesji z 30 listopada 2010 r. do 8 grudnia 2010 r. spowodowanej II turą wyborów na burmistrza, podjęciem w pierwszej kolejności uchwał w sprawie składów komisji problemowych, komisji statutowej, rewizyjnej i ich przewodniczących oraz wynagrodzenia dla burmistrza w dniu 14 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 100-110, 111-155, 317, 1117, 1127)

2. Gmina udzieliła dwóch zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego na organizację kolonii dzieci i młodzieży na podstawie: umowy z dnia 25 maja 2011 r. na kwotę 79.380 zł z F.U.H. Relax w Bytomiu (II turnusy dla 90 osób), pomimo niezłożenia przez ww. wykonawcę w ofercie ani w uzupełnieniu oferty z 10 maja 2011 r. dokumentów potwierdzających kwalifikacje 6 wychowawców kolonii i ratownika oraz umowy z dnia 27 maja 2011 r. na kwotę 109.620 zł z Panorama s.c. w Kątach Rybackich (III turnusy dla 135 osób), pomimo niezłożenia ofercie oraz w uzupełnieniu oferty z 10 maja 2011 r. dokumentów potwierdzających kwalifikacje kierowników kolonii, wychowawców kolonii, ratowników, przewodnika, psychologów i pielęgniarek, wykazanych w wykazie kadry w uzupełnieniu dokumentów.

Stanowiło to naruszenie art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, w związku z nieprawidłowym uznaniem uzupełnienia dokumentów niepotwierdzających kwalifikacji kadry wypoczynku wymaganej w pkt 5.1.3 siwz i pkt III.3.4) ogłoszenia o zamówieniu z dnia 21 kwietnia 2011 r. (wykonawcy byli zobowiązani do przedstawienia stosownych dokumentów potwierdzających kwalifikacje, doświadczenie i wykształcenie osób uczestniczących w wykonaniu zamówienia).

W powyższej sprawie Burmistrz wyjaśnił, że Gmina błędnie wystąpiła do F.U.H. Relax o uzupełnienie tylko kwalifikacji wybranych osób realizujących wypoczynek, tj. jednego kierownika, jednego psychologa, jednej pielęgniarki, dwóch przewodników i jednego ratownika, a nie wszystkich brakujących osób, tj. m.in. wychowawców i ratownika. Wykonawca w dniu 25 czerwca 2011 r. (miesiąc po podpisaniu umowy) wystąpił do Gminy o zmianę kadry z przyczyn losowych oraz dołączył wykaz osób i dokumenty potwierdzające kwalifikacje tych osób (kierownika, 6 wychowawców, psychologa, pielęgniarki). Stwierdzono, że zamawiającemu nie przedłożono dokumentów poświadczających uprawnienia ratownika.

Burmistrz stwierdził, że Gmina nieprawidłowo wystąpiła do Panoramy s.c. o dowody kwalifikacji dwóch kierowników wypoczynku, jednego wychowawcy, dwóch pielęgniarek, dwóch ratowników, dwóch przewodników, tj. bez wszystkich wychowawców i psychologa oraz uznała niekompletnie uzupełnione dokumenty potwierdzające uprawnienia tylko dwóch wychowawców, jednej pielęgniarki i jednego ratownika (przesłane faksem w dniu 10.05.2013 r.) za prawidłowe spełnienie warunku przetargu w zakresie kwalifikacji, doświadczenia i wykształcenia osób uczestniczących w wykonaniu zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 1184-1207, 1290-1291, 1292-1320, 1505-1524)

3. Gmina podpisała umowę z dnia 16 maja 2013 r. z Poltur Polska Sp. z o.o. w Zielonej Górze na kwotę 113.850 zł (kolonie 90 dzieci) oraz umowę dodatkową z 17 maja 2013 r. na kwotę 18.975 zł (dodatkové uczestnictwo 15 dzieci) bez przedłożenia przez organizatora dokumentów poświadczających kwalifikacje

i doświadczenie kierownika wycieczek, wychowawców, przewodnika, ratownika i pielęgniarki.

Było to niezgodne z pkt. 13.6 siwz i pkt III.3.4 ogłoszenia o zamówieniu z dnia 29 marca 2013 r., w których wymagano przedłożenia przed podpisaniem umowy dokumentów poświadczających odpowiednie kwalifikacje zawodowe, doświadczenie i wykształcenie osób, tj. kierownika – min. dwa lata doświadczenia, wychowawców – min. dwa lata doświadczenia (na jednego wychowawcę nie więcej niż 15 dzieci) oraz przewodnika, ratownika, psychologa (posiadającego uprawnienia do realizacji programów profilaktycznych), pielęgniarki – po jednej osobie na wybraną część zamówienia.

Według wyjaśnienia Burmistrza w dniu podpisania umowy, tj. 16 maja 2013 r. wykonawca doręczył dokumenty potwierdzające wymagane kwalifikacje i doświadczenie kierownika kolonii wycieczek, wychowawców, przewodnika, ratownika oraz pielęgniarki. Dokumenty wraz ze zmienionym w stosunku do oferty wykazem kadry przedłożone w toku kontroli (19.07.2013 r.), nie zostały zarejestrowane w kancelarii Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno (brak daty wpływu, pieczęci kancelarii urzędu lub innego potwierdzenia złożenia tych dokumentów w dniu podpisania umowy).

(dowód: akta kontroli str. 1225-1250, 1251-1255, 1291, 1321-1340)

4. W ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert na realizację zadań publicznych z zakresu wycieczek dzieci i młodzieży nie zawarto informacji o trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert, tj.:

- z dnia 10 marca 2010 r. (zadanie V.2 i IX) na organizację czynnego wycieczek dzieci i młodzieży szkolnej – sport, turystyka i szkolenie młodzieży oraz w zakresie wspierania terapii i wycieczek osób niepełnosprawnych – organizowanie akcji wycieczkowej w okresie letnim dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej;
- z dnia 21 lutego 2011 r. (zadanie 3) na wspieranie terapii i wycieczek osób niepełnosprawnych, organizację i realizację spotkań okolicznościowych oraz innych form spotkań integracyjnych;
- z dnia 11 kwietnia 2011 r. (zadanie 6) na organizację czynnego wycieczek dzieci i młodzieży szkolnej – sport, turystyka oraz szkolenie młodzieży;
- z dnia 26 kwietnia 2012 r. (zadanie 10 i 11) na wspieranie w zakresie organizacji aktywnych form spędzania czasu wolnego i wycieczek wakacyjnego połączonego z działalnością wychowawczą dla dzieci i młodzieży z terenu Miasta i Gminy Piaseczno oraz różnych form spędzania czasu wolnego i wycieczek wakacyjnego połączonego z działalnością opiekuńczą dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej z terenu Miasta i Gminy Piaseczno.

Było to niezgodne z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Burmistrz stwierdził, że w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert zamieszczana jest informacja, że konkurs zostanie przeprowadzony m.in. zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Miasta i Gminy Piaseczno z organizacjami pozarządowymi, podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w kolejnych latach. Wśród załączników do programu, znajduje się Karta Oceny Oferty, w której zamieszczone są kryteria oceny merytorycznej. W celu zapewnienia czytelnych zasad oceny ofert w przyszłych ogłoszeniach o konkursach kryteria oceny ofert zostaną literalnie wpisane w treść ogłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 1341-1354)

5. Gmina nieterminowo zamieściła w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej Gminy dwie oferty na realizację zadania publicznego w zakresie organizacji wypoczynku dzieci i młodzieży.

Stwierdzono, że złożoną w dniu 8 lipca 2010 r. ofertę Stowarzyszenia Rozwoju i Promocji wsi Chojnów, Orzeszyn, Pilawa na realizację zadania publicznego organizacji wypoczynku letniego dzieci i młodzieży szkolnej z terenu Gminy Piaseczno zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej Gminy w dniu 2 lipca 2010 r., tj. wcześniej niż złożono ofertę, a ofertę złożoną 24 września 2010 r. przez Fundację „Promyk Słońca Dzieciom” w Kosowie na realizację zadania publicznego organizacji profilaktyczno-sportowo-rekreacyjnych wyjazdowych warsztatów dla dzieci i młodzieży złożono 19 października 2010 r., tj. z opóźnieniem o 10 dni roboczych.

Stanowiło to naruszenie art. 19a ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, zobowiązujących organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do zamieszczenia oferty w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej organu jednostki samorządu terytorialnego w terminie nie dłuższym niż 7 dni roboczych od dnia wpłynięcia oferty.

Przyczyną wcześniejszego zamieszczenia oferty Stowarzyszenia Rozwoju i Promocji wsi Chojnów, Orzeszyn, Pilawa było złożenie Założeń organizacyjnych na wyjazd – obóz artystyczny dla dzieci i młodzieży w wieku od 9 do 17 lat, błędnie zinterpretowanych jako wiążąca oferta (oferta poprawiona formalnie wpłynęła do urzędu w dniu 8 lipca 2010 r.). Natomiast opóźnienie w zamieszczeniu oferty Fundacji „Promyk Słońca Dzieciom” w BIP i na stronie Gminy, wynikało z braku listy imiennej uczestników wypoczynku w złożonej ofercie, po uzupełnieniu której dokonano ogłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 1355-1369, 1380-1391, 1408-1409, 1411-1423)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości finansowanie wypoczynku dzieci i młodzieży przez Gminę.

Pozytywna ocena wynika z faktu zapewnienia corocznego finansowania wypoczynku w dzieci i młodzieży w formie kolonii i półkolonii. W latach 2010-2013 Gmina sfinansowała wypoczynek dla 3635 dzieci w kwocie 1.869,2 tys. zł (wraz z jednostkami organizacyjnymi Gminy 6239 dzieci w kwocie 2.511,3 tys. zł). Rozliczenie umów o zamówienia publiczne oraz umów o wsparcie realizacji zadań publicznych dotyczących organizacji wypoczynku było prawidłowe.

Nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim udzielenia zamówień publicznych i podpisania umowy o zamówienie publiczne pomimo nieuzupełnienia przez organizatorów dokumentów poświadczających kwalifikacje osób realizujących wypoczynek. Nieprawidłowości te skutkowały zwiększeniem ryzyka sprawowania niewłaściwej opieki nad dziećmi i młodzieżą uczestniczącą w wypoczynku.

## IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>10</sup>, wnosi o:

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

- 1) zgłaszanie do kuratora oświaty organizowanego przez Gminę i jej jednostki organizacyjne wycieczki w formie półkolonii dla dzieci i młodzieży szkolnej w czasie wolnym od zajęć szkolnych (akcji letnich i zimowych);
- 2) wymaganie od uczestników wycieczki zgłoszenia na kartach kwalifikacyjnych;
- 3) prowadzenie dzienników zajęć zgodnie z obowiązującymi przepisami w zakresie organizowania wycieczki dzieci i młodzieży szkolnej w czasie wolnym od zajęć;
- 4) zapewnienie w organizowanych formach wycieczki nieprzekraczania liczby dzieci przypadających na jednego wychowawcę, przy uwzględnieniu wieku dzieci;
- 5) wymaganie od organizatorów wycieczki przedstawiania dokumentów poświadczających kwalifikacje kadry (m.in. kierowników wycieczki, wychowawców, ratowników, przewodników i pielęgniarek);
- 6) rozważenie wprowadzenia w umowach na organizację wycieczki odwołania do przepisów określających warunki, zasady organizowania i nadzorowania wycieczki dzieci i młodzieży szkolnej w czasie wolnym od zajęć oraz wymogu przedłożenia przez organizatorów zaświadczeń o zgłoszeniu wycieczki do kuratora oświaty przed jego rozpoczęciem;
- 7) zapewnienie przeprowadzania kontroli stanu realizacji, efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadań publicznych w zakresie organizacji wycieczki dzieci i młodzieży;
- 8) terminowe uchwalanie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego;
- 9) uwzględnianie informacji o trybie i kryteriach wyboru ofert w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert na realizację zadań publicznych z zakresu wycieczki dzieci i młodzieży;
- 10) terminowe zamieszczanie w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej ofert na realizację zadań publicznych z zakresu organizacji wycieczki dzieci i młodzieży, wybranych z pominięciem otwartego konkursu ofert.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa  
....., dnia .....,  
*miejsowość* *data*

Kontroler  
Tomasz Tokajuk  
Główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Nauki, Oświaty  
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor  
Piotr Prokopczyk

.....  
*Podpis*