



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-015-01/2014

P/14/024

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/024 – Bezpieczeństwo wypoczynku dzieci i młodzieży.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Izabela Kowalska-Jasiecka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90875 z dnia 11 lipca 2014 r.
Jednostka kontrolowana	Kuratorium Oświaty w Olsztynie, 10-059 Olsztyn, Al. M. J. Piłsudskiego 7/9 (zwane dalej „Kuratorium”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grażyna Przasnyska, Warmińsko-Mazurski Kurator Oświaty (zwana dalej „Kuratorem”).

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Kuratorium w zakresie koordynacji i wspomagania organizacji wypoczynku oraz sprawowanego nadzoru w latach 2011-2014 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny było zwłaszcza przeprowadzenie zamówień publicznych oraz otwartych konkursów na organizowanie wypoczynku dzieci i młodzieży zgodnie z obowiązującymi przepisami, znaczna ilość przeprowadzonych kontroli wypoczynków pozostających pod nadzorem Kuratora, upowszechnianie informacji na temat bezpieczeństwa podczas wypoczynku, współpracę z innymi służbami w zakresie bezpieczeństwa.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały natomiast na:

- wydaniu w jednym przypadku zaświadczenia o zgłoszeniu wypoczynku, pomimo iż budynki wskazane jako miejsce zakwaterowania nie spełniały wymagań ochrony przeciwpożarowej w opinii Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie,
- nieskutecznym nadzorze nad jednym z organizatorów wypoczynku finansowanego przez Kuratora, gdyż kontrole przeprowadzone podczas turnusów kolonijnych nie zwróciły uwagi na zagrożenie bezpieczeństwa uczestników wynikające z nieuporządkowania terenu ośrodka oraz placu zabaw i gier.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Koordynacja i wspomaganie organizacji wypoczynku

1.1. Zgłoszenia wypoczynku

Opis stanu faktycznego

Liczba uczniów uczęszczających do wszystkich typów szkół w województwie warmińsko-mazurskim, wg stanu na dzień 30 września, wynosiła:

- 2010 r. – 219,6 tys.,
- 2011 r. – 213,0 tys.,
- 2012 r. – 206,0 tys.,
- 2013 r. – 197,2 tys.

W latach 2011-2014 (I półrocze) organizatorzy z terenu województwa warmińsko-mazurskiego zgłosili do Kuratorium 3.068 wypoczynków dzieci i młodzieży, organizowanych na terenie kraju w okresie letnim i zimowym (odpowiednio 2.491 i 577 wypoczynków). W poszczególnych latach objętych kontrolą zorganizowano:

- 2011 r. – 766 wypoczynków (w okresie letnim i zimowym odpowiednio: 654 i 112),
- 2012 r. – 807 (odpowiednio: 672 i 135),
- 2013 r. – 860 (odpowiednio: 707 i 153),
- 2014 r. – 635 r. (odpowiednio 458 i 177).

Uczestnikami tych wypoczynków było łącznie 148.224 dzieci i młodzieży, w tym 125.186 w okresie letnim i 23.038 – zimowym. Z tego w poszczególnych latach:

- 2011 r. – 39.461 (odpowiednio: 34.916 i 4.545),
- 2012 r. – 39.408 (odpowiednio: 33.812 i 5.596),
- 2013 r. – 40.680 (odpowiednio: 34.876 i 5.804),
- 2014 r. – 28.675 (odpowiednio: 21.582 i 7.093).

Ponadto, w okresie objętym kontrolą zgłoszono łącznie 318 wypoczynków organizowanych poza granicami kraju (w latach objętych kontrolą odpowiednio: 85, 84, 84 i 65 wypoczynków letnich i zimowych). Brało w nich udział 13.951 uczestników.

Odsetek uczniów wszystkich typów szkół województwa warmińsko-mazurskiego będących uczestnikami zgłoszonych do Kuratorium wypoczynków wyniósł 17,7% (od 14,5% w 2014 r do 19,8 % w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

Analiza 72 losowo wybranych zaświadczeń o zgłoszeniu wypoczynku wykazała, że:

- Zgłoszenia wypoczynku były zgodne ze wzorem wskazanym w § 6 ust. 1-3 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 nadzorowania² (zwane dalej „rozporządzeniem MEN”), zawierały wymagane informacje i załączniki, a w przypadku ich braku – zgodne z § 6a ust. 1 – wzywano organizatorów do ich uzupełnienia w wyznaczonym terminie.
- Po wydaniu zaświadczenia, Kurator niezwłocznie podawał do publicznej wiadomości informację o wydanych zaświadczeniach o zgłoszeniu wypoczynku poprzez umieszczenie publikacji w Publicznej bazie wypoczynku³.
- Zaświadczenia zostały wydane w terminie określonym w § 6b ust. 1 rozporządzenia MEN, tj. siedem dni roboczych od dnia otrzymania zgłoszenia.

² Dz. U. Nr 12, poz. 67 ze zm.

³ www.wypoczynek.men.gov.pl

- W 52 badanych przypadkach Kurator wydał zaświadczenia o zgłoszeniu wycieczki mimo, że organizatorzy nie spełnili warunku wynikającego z § 6 ust. 4 rozporządzenia MEN, tj. złożyli zgłoszenia w terminie krótszym niż 21 dni przed dniem rozpoczęcia wycieczki. Z tego w:
 - czterech przypadkach zgłoszenia dokonano w dniu rozpoczęcia wycieczki bądź już po jego rozpoczęciu,
 - 28 przypadkach od jednego do 10 dni przed jego rozpoczęciem,
 - 20 przypadkach w terminie od 11 do 20 dni przed rozpoczęciem wycieczki.
 Tylko w 20 pozostałych przypadkach (27,8%) organizatorzy dokonali zgłoszenia w obowiązującym terminie.
- W 21 przypadkach wydano zaświadczenia o zgłoszeniu wycieczki mimo, że protokoły lub opinie straży pożarnej, które przedstawili organizatorzy były wydane od jednego roku do prawie ośmiu lat przed datą złożenia zgłoszenia.

Marek Szter, Warmińsko-Mazurski Wicekurator Oświaty (zwany dalej „Wicekuratorem”) wyjaśnił, że podstawą zatwierdzenia wycieczek zgłoszonych z naruszeniem terminu, było niestwierdzenie w nich nieprawidłowości. Podał również, że ze względu na zobowiązania finansowe, organizatorzy wycieczek są zdeterminowani do ich realizacji nawet w przypadku braku zgody kuratora oświaty. W takich przypadkach – zdaniem składającego wyjaśnienie - odmowa kuratora oświaty i brak informacji o zatwierdzeniu wycieczki na stronie internetowej spowodowałaby, że byłby on niemożliwy do zweryfikowania przez straż pożarną, służby sanitarne i nadzór pedagogiczny.

NIK zauważa, że mimo, iż organizatorzy nie dotrzymywali terminu, w którym należało złożyć zgłoszenie w ww. przypadkach Kurator był w stanie je zweryfikować.

Natomiast w sprawie wydawania zaświadczeń w przypadku protokołu lub opinii straży pożarnej wydanej w terminie dłuższym niż rok od zgłoszenia, wyjaśnił, że jego zdaniem, rozporządzenie MEN nie określa okresu ważności opinii lub protokołu. Składający wyjaśnienie podał ponadto, że wg jego wiedzy powołany przepis był wielokrotnie przedmiotem prac Zespołu ds. Wycieczki i Turystyki Szkolnej, powołanego przy Polskiej Izbie Turystyki Młodzieżowej, a problem ważności tych dokumentów był również przedmiotem interpelacji poselskiej. W efekcie, pismem z 30.07.2013 r. Kurator zwrócił się do wszystkich Państwowych Powiatowych Komendantów Straży Pożarnej na terenie województwa warmińsko-mazurskiego o weryfikację załączników do wniosków organizatorów dotyczących spełnienia warunków ppoż. Do Kuratora nie wpłynęło żadne zastrzeżenie do wykazanych w bazie opinii i protokołów.

(dowód: akta kontroli str. 7-48, 142-173)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zauważa, że przyjmowanie protokołów lub opinii Straży Pożarnej wydanych ponad rok przed zgłoszeniem wycieczki, tj. takich, które z uwagi na ewentualne zmiany w stanie obiektów mogą być nieaktualne, może prowadzić do nadużyć ze strony organizatorów, np. wskazania obiektów, które z uwagi na upływ czasu były wyeksploatowane lub faktycznie nie spełniały już wymogów określonych w przepisach.

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie, Kurator, po wydaniu zaświadczenia o zgłoszeniu wycieczki nie przesyłał kuratorom oświaty, państwowym powiatowym inspektorom sanitarnym oraz komendantom powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej, właściwym ze względu na miejsce lokalizacji wycieczki, wersji elektronicznej

zgłoszenia wraz z załącznikami, co było wymagane przepisami § 6b ust. 2 rozporządzenia MEN w sprawie warunków wypoczynku.

(dowód: akta kontroli str. 42)

Wicekurator Marek Szter wyjaśnił, że od 1 marca 2010 roku zgłoszenie wypoczynku odbywało się drogą elektroniczną poprzez wypełnienie przez organizatora wypoczynku formularza on-line zamieszczonego w Internecie na stronie Ministerstwa Edukacji Narodowej. W chwili zatwierdzenia wypoczynku przez kuratora oświaty, zgłoszenie automatycznie zostaje zamieszczone w ogólnopolskiej bazie wypoczynku. Wszystkie upoważnione służby posiadają dostęp do bazy danych, do której mogą zalogować się - za pomocą unikalnego loginu przekazanego przez administratora bazy, tj. Ministerstwo Edukacji Narodowej. Służby mają wgląd do informacji zawartych w formularzu wypełnionym przez organizatora i na ich podstawie podejmują działania zgodnie z posiadanymi przez siebie kompetencjami.

(dowód: akta kontroli str. 45-48)

W wyjaśnieniach, udzielonych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴, dotyczących sposobu informowania o wydanych przez Kuratora zaświadczeniach o zgłoszonym wypoczynku:

- Komendant Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie wskazał, że informowanie poprzez umieszczenie w publicznej bazie jest wystarczające. Jednocześnie podał, że z jego rozeznania wynika, iż możliwość uznawania protokołu z kontroli okresowej straży pożarnej za równoznaczne z jej opinią (§ 6b ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MEN) powoduje dużą liczbę nadużyć ze strony organizatorów wypoczynków.
- Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Olsztynie podał, że umieszczenie w publicznej bazie jest wystarczające w odniesieniu do organizatora, jednakże tylko przy zachowaniu warunku przestrzegania terminów zgodnie z zapisem określonym w § 6 ust. 1, § 6a, § 6b i § 6c rozporządzenia MEN. Inspektor Sanitarny musi mieć bowiem czas na zawiadomienie organizatora wypoczynku - zgodnie z ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁵ - o zamiarze wszczęcia kontroli. Kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, co w przypadku niezachowania terminowego wpisu uniemożliwia podjęcia kontroli. Inspektor wskazał ponadto, że w zakresie przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne to nowelizacja rozporządzenia MEN z dniem 9 grudnia 2009 r. zniósła obowiązek kwalifikacji obiektu przed jego rozpoczęciem. Za stan sanitarno-techniczny obiektu odpowiada właściciel obiektu, a kontrola przeprowadzana jest oddzielnym trybem, który nie jest regulowany rozporządzeniem MEN.

(dowód: akta kontroli str. 49-58)

Ustalone
nieprawidłowości

W wyniku analizy 72 zaświadczeń o zgłoszeniu wypoczynku stwierdzono, że w jednym przypadku Kurator wydał zaświadczenie o zgłoszeniu wypoczynku mimo, iż z protokołu oraz opinii Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie wynikało, że budynki, podane przez organizatora, jako miejsce zakwaterowania uczestników nie spełniały wymagań ochrony przeciwpożarowej.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.

W sprawie wydania zaświadczenia organizatorowi, który zgłosił wypoczynek w budynku niespełniającym wymagań ppoż. Marek Szter wyjaśnił, że organizator zgłosił wypoczynek nie załączając pełnej wersji elektronicznej protokołu ppoż. Po wezwaniu organizator dostarczył protokół, z zapisów, którego nie wynikało, czy stwierdzone nieprawidłowości dyskwalifikują obiekt do organizacji wypoczynku. Na tej podstawie, w dniu 20.01.2012 r., Kurator wydał zaświadczenie. W dniu 24.01.2014 r., w trakcie trwania wypoczynku, Kuratorium zostało poinformowane przez Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie o negatywnej opinii wobec obiektu przeznaczonego na wypoczynek dzieci i młodzieży. W tej sytuacji, w chwili wydawania zaświadczenia kurator oświaty nie posiadał wiedzy o tym, że wskazany w zgłoszeniu obiekt posiada negatywną opinię. W związku z tym, że wypoczynek kończył się 27.01.2012 r., Kurator oświaty nie zawiesił wypoczynku.

(dowód: akta kontroli str. 45-48, 125-141)

Opis stanu
faktycznego

1.2. Organizacja kursów dla kierowników i wychowawców wypoczynku

W badanym okresie zezwolenie Kuratora na prowadzenie kursów dla kierowników i wychowawców wypoczynku uzyskało 70 podmiotów (18 w 2011 r, 20 w 2012 r., 19 w 2013 r., 13 w I półroczu 2014 r.). Na podstawie uzyskanych zgód, organizatorzy przeprowadzili 60 kursów dla kierowników oraz 66 dla wychowawców, które ukończyło odpowiednio – 298 oraz 1.065 osób.

Ww. okresie nie wydano żadnej zgody na prowadzenie kursów e-learningowych.

Dokonana analiza pięciu decyzji – dotyczących zgody na prowadzenie kursów - wykazała, że:

- programy kursów odpowiadały wymogom określonym w załączniku nr 4 i załączniku nr 5 do rozporządzenia MEN,
- do wniosku dołączane były wymagane załączniki określone w rozporządzeniu MEN, tj. m.in.: wykaz i kwalifikacje kadry, wzór zaświadczenia o ukończeniu kursu, wykaz tematów objętych kursem oraz program kursu,
- okres na jaki je wydano, wynikał z terminu realizacji zadania wskazanego we wniosku przez organizatora kursu (w czterech przypadkach do końca danego roku, w jednym do 26 czerwca),
- każdorazowo Kurator wyrażając zgodę na prowadzenie kursu 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. Organizatorzy kursów realizowali te obowiązki.

Kuratorium nie organizowało samodzielnie kursów dla kierowników i wychowawców wypoczynku. Wicekurator wyjaśnił, że nie organizowano takich kursów, ponieważ analiza problemu przygotowania kadry organizatorów kursów, przeprowadzona w oparciu o wnioski z nadzoru nad wypoczynkiem, nie wykazała potrzeby organizowania ich przez Kuratora. Wśród placówek organizujących kursy były bowiem placówki doskonalenia nauczycieli posiadające duże doświadczenie w kształceniu dorosłych oraz kadre z odpowiednim przygotowaniem merytorycznym. Ponadto liczba placówek prowadzących kursy dla kandydatów na wychowawców i kierowników wypoczynku, w ocenie Kuratora, zabezpieczała potrzeby w tym zakresie w województwie warmińsko-mazurskim.

(dowód: akta kontroli str. 59-64)

1.3. Działania informacyjne

Działania podejmowane przez kuratora w celu promocji bezpiecznego wypoczynku były kierowane do dyrektorów szkół, rad pedagogicznych, nauczycieli, rodziców i uczniów. I tak:

- Corocznie, od stycznia do czerwca umieszczano na stronie internetowej Kuratorium apel, w którym wskazywano potrzebę przeprowadzenia przed zakończeniem zajęć szkolnych pogadanek dotyczących bezpieczeństwa w trakcie wypoczynku.
- W 2013 r. przekazano do szkół, placówek oświatowych oraz ośrodków wypoczynku broszury zatytułowane: „Bezpieczna woda” i „Poradnik bezpiecznego wypoczynku”. We współpracy z Wojewodą Warmińsko – Mazurskim w ramach projektu pn. „Warmia i Mazury krainą edukacji dla zdrowia i bezpieczeństwa”, zorganizowano sesję edukacyjną nt. bezpiecznego zachowania się nad wodą z udziałem grupy ratowników wodnych. Ponadto w ramach sesji „Bezpieczne wakacje”, współorganizowano szkolenia nt.:
 - „Bezpiecznie na wodzie” (wraz z Grupą Płetwonurków RP),
 - „Bezpiecznie na drodze” oraz „Bezpiecznie w sieci” (z Komendą Wojewódzką Policji w Olsztynie),
 - „Bezpiecznie na koloniach” (z Wojewódzką Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną w Olsztynie).

Od 2013 r. umożliwiono pobranie ze strony internetowej aplikacji mobilnej na telefon komórkowy „Warmia i Mazury – bezpiecznie nad wodą” oraz informacji „Julianki – jak bezpiecznie wypoczywać”.

- W 2014 r. zorganizowano naradę oraz szkolenie z udziałem organizatorów wypoczynku, podczas których informowano o przepisach z zakresu bezpiecznego wypoczynku. Ponadto dyrektor Wydziału Kształcenia, Wychowania i Opieki w Kuratorium uczestniczył w audycji w Radiu Olsztyn, w którym upowszechniał informacje na temat wypoczynku oraz odpowiadał na pytania słuchaczy. Zamieszczono również artykuł w „Gazecie Olsztyńskiej” – „Przed wakacjami” na temat bezpieczeństwa podczas wypoczynku dzieci i młodzieży. We współpracy z Wojewódzką Komendą Policji w Olsztynie, w celu propagowania bezpiecznych zachowań podczas wypoczynku, zorganizowano konkurs plastyczny pn. „Dbam o swoje bezpieczeństwo”.

Na stronie internetowej Kuratorium zamieszczono m.in. informacje dotyczące zgłoszenia wypoczynku, rejestracji organizatora, bazy wypoczynku, przepisów regulujących organizację wypoczynku. Ze strony tej można było przejść do systemu rejestracji zgłoszeń i z odpowiedniego poziomu: organizatora, rodzica, służb (Straż Pożarna, Stacja Epidemiologiczno-Sanitarna) dokonać sprawdzenia wypoczynku. Zamieszczone informacje były aktualne i wystarczające w zakresie koordynacji i wspierania wypoczynku.

(dowód: akta kontroli str. 65-74)

1.4. Współpraca Kuratora z innymi instytucjami

Kurator prowadził współpracę z:

- Innymi kuratorami oświaty – poprzez przekazywanie na bieżąco informacji na temat zastrzeżeń dotyczących organizacji wypoczynków zorganizowanych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego właściwemu kuratorowi ze względu na siedzibę organizatora oraz udostępnianie dokumentów (np. opinii straży pożarnej) dotyczących spełniania warunków bezpieczeństwa ppoż. niezbędnych do rejestracji wypoczynku.

- Wojewódzką Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną w Olsztynie, która polegała na bieżącej wymianie informacji na temat przebiegu wypoczynku (dostarczanie informacji o planach kontroli, wynikach kontroli, zgłaszanie nieprawidłowości w zakresie stanu sanitarnego wypoczynku), cyklicznych spotkaniach Kuratora z Państwowym Wojewódzkim Warmińsko-Mazurskim Inspektorem Sanitarnym w Olsztynie przed rozpoczęciem ferii zimowych i letnich w celu omówienia zasad współpracy w zakresie kontroli stanu sanitarnego oraz warunków bezpieczeństwa form wypoczynku.
- Wojewodą Warmińsko-Mazurskim poprzez przekazywanie informacji na posiedzeniach wojewódzkich służb zespolonych i niezespolonych na temat stanu przygotowań do wypoczynku dzieci i młodzieży w czasie ferii zimowych i letnich, a także informacji na temat nadzoru Kuratora nad wypoczynkiem zorganizowanym na terenie województwa. Ponadto pracownicy Kuratorium brali udział w zespole zadaniowym powołanym przez Wojewodę do realizacji programu „Razem Bezpiecznej” oraz akcji „Bezpieczne wakacje” oraz uczestniczyli w realizacji programu Wojewody Warmińsko-Mazurskiego „Warmia i Mazury krainą edukacji i bezpieczeństwa”, w ramach którego współorganizowano sesje edukacyjne dla uczniów szkół olsztyńskich.

(dowód: akta kontroli str. 75-76)

1.5. Finansowanie wypoczynku

W badanym okresie 77 organizatorom wypoczynku dzieci i młodzieży z woj. warmińsko-mazurskiego udzielono w różnych formach dofinansowania na łączną kwotę 1.255 tys. zł, i tak w:

- 2011 r. – 20 organizatorów dofinansowano na kwotę 286 tys. zł,
- 2012 r. – 25 – na kwotę 305 tys. zł,
- 2013 r. – 19 – 331 tys. zł,
- I półroczu 2014 r. – 13 – 333 tys. zł.

Uczestnikami wypoczynków było łącznie 9.031 osób, w tym 7.193, spełniających kryteria, o których mowa w § 5 pkt 1-3 rozporządzenia MEN w sprawie warunków wypoczynku⁶ oraz 171, które dotknięte były niepełnosprawnością⁷.

Dofinansowaniem objęto ogółem 179 odrębnie przeprowadzonych wypoczynków (turnusów), w tym 166 w formie kolonii i 13 półkolonii⁸.

Analiza dokumentacji czterech konkursów na realizację zadań publicznych w zakresie organizacji wypoczynku dla dzieci i młodzieży na łączną kwotę 22,8 tys. zł, wykazała że:

- Konkursy przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁹.
- Zapewniono pierwszeństwo korzystania z wypoczynku dzieciom zamieszkałym na terenach wiejskich, z rodzin o niskich dochodach, znajdujących się w trudnej sytuacji, udział dzieci z niepełnosprawnością. W wypoczynku brały udział dzieci wytypowane m.in. przez Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Piszcu i przez świetlice środowiskowe prowadzone przez Caritas Diecezji Ełckiej.

⁶ Pierwszeństwo w korzystaniu z różnych form wypoczynku, finansowanych z budżetu państwa, mają dzieci:

- będące sierotami, wychowankowie domów dziecka oraz innych placówek opiekuńczo-wychowawczych, a także rodzin zastępczych,
- z rodzin wielodzietnych, żyjących w trudnych warunkach materialnych,
- z zaburzeniami somatycznymi potwierdzonymi zaświadczeniem lekarskim i zamieszkujące w środowisku ekologicznie zagrożonym.

⁷ W 2011 r. - 55, w 2012 r. - 41, w 2013 r. - 41, w 2014 r. - 34 dzieci korzystało z wypoczynku dofinansowanego przez Kuratora (ze środków przekazanych przez wojewodę warmińsko-mazurskiego).

⁸ W 2011 r. – 45 kolonii i 2 półkolonie, w 2012 r. – odpowiednio 56 i 1, w 2013 r. - 37 i 4, w 2014 r. – 28 i 6.

⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. Nr 234, poz. 1536)

- Zapewniono pierwszeństwo korzystania z wypoczynku dzieci będących sierotami, wychowanków domów dziecka i placówek opiekuńczo-wychowawczych, rodzin zastępczych i wielodzietnych, dzieci z zaburzeniami somatycznymi. W wypoczynku brały udział m.in. dzieci uczące się w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Olsztynie, Gołdapi i Szczytnie, w tym wychowankowie rodzin zastępczych.
- Weryfikacji prawidłowości organizacji wypoczynków dokonywano poprzez sprawdzenie złożonych przez organizatorów sprawozdań z wykonania zadania, w tym m.in. wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej dla zadania publicznego, do których prowadzenia zobowiązani byli organizatorzy.
- Organizatorzy nie pobierali opłat od uczestników wypoczynku.

(dowód: akta kontroli str. 77-80)

Kuratorium, w okresie objętym kontrolą, sfinansowało 153 turnusy kolonijne na kwotę 5.833 tys. zł, prowadzone przez 21 podmiotów w ramach udzielonych zamówień publicznych na organizację wypoczynku dzieci i młodzieży, z tego:

- w 2011 r. – 15 turnusów na łączną kwotę 1.457 tys. zł,
- w 2012 r. – 39 na kwotę 1.461 tys. zł,
- w 2013 r. – 50 – 1.435 tys. zł,
- w 2014 r. – 49 – 1.480 tys. zł.

Finansowaniem objęto wypoczynki prowadzone w formie kolonii. Uczestnikami wypoczynku finansowanego przez Kuratora było 9.564 dzieci, w tym 373 z niepełnosprawnością¹⁰.

Analiza czterech, udzielonych przez Kuratorium zamówień publicznych, wykazała że:

- W specyfikacji istotnych warunków zamówienia, ofercie wykonawcy oraz umowie ustalono pierwszeństwo korzystania z wypoczynku dzieci będących sierotami, wychowankami domów dziecka i placówek opiekuńczo-wychowawczych, pochodzących rodzin zastępczych i wielodzietnych oraz dzieci z zaburzeniami somatycznymi. Wykonawcy - we współpracy z organami prowadzącymi szkoły i placówki oraz ośrodkami pomocy społecznej, w oparciu o weryfikację dokumentacji potwierdzającej kryterium dochodowe na osobę w rodzinie - dokonali naboru uczestników ze wskazanych przez Kuratorium gmin województwa warmińsko-mazurskiego.
- Przeprowadzono je zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹.
- Sprawdzeń sposobu organizacji wypoczynku, w szczególności zgodności z zapisami umów, dokonywano poprzez weryfikację, złożonych przez organizatora sprawozdań merytorycznych oraz listy uczestników wypoczynku, stanowiących załączniki do umowy. W sprawozdaniach merytorycznych - które zatwierdzał Dyrektor Wydziału Kształcenia, Wychowania i Opieki Kuratorium - organizatorzy podawali: termin realizacji zadania, miejsce (dokładny adres), wykaz kadry z opisem kwalifikacji i zakresem obowiązków, formę realizacji zadania, informację o zrealizowanym zadaniu, z uwzględnieniem stopnia realizacji założeń organizacyjnych i programowych, wyniki ewaluacji dotyczących realizacji założeń programowych, wykaz dokumentacji, w której odnotowywano sposób realizacji programu, uwagi, informacje o wypadkach, kontrolach i zaleceniach pokontrolnych.

¹⁰ W 2011 r. - 65, w 2012 r. - 101, w 2013 r. - 106, w 2014 r. - 101 dzieci korzystało z wypoczynku sfinansowanego przez Kuratora

¹¹ Dz. U z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Pod względem formalno-rachunkowym sprawdzano zgodność liczby uczestników wycieczki w stosunku do wystawionej faktury oraz innych założeń finansowych określonych w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 81-124)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, koordynację i wspomaganie organizacji wycieczki.

2. Nadzór nad wycieczką

2.1. Nadzór nad wycieczką w kraju

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie zgłoszono 5.137 wycieczek odbywających się na terenie województwa warmińsko-mazurskiego (1.209 w 2011 r., 1.354 w 2012 r., 1.493 w 2013 r., 1081 w I półroczu 2014 r.), w tym 4.599 w czasie ferii letnich i 538 zimowych. W wycieczkach brało łącznie udział 249.064 uczestników¹², w tym 227.702 w okresie letnim i 21.362 zimowym.

(dowód: akta kontroli str. 174)

Kurator przeprowadził łącznie 1.113 kontroli wycieczek (tj. 21,7% nadzorowanych wycieczek), w tym 271 w 2011 r. (22%), 369 w 2012 r. (27%), 272 w 2013 r. (18%), 201 w 2014 r. (18,6%).

Doboru podmiotów do kontroli dokonywano w oparciu o:

- wykazy organizatorów wycieczki sfinansowanego lub dofinansowanego,
- wyniki dotychczasowych kontroli i ustaleń (np. organizator nie wywiązywał się należycie z nałożonych na niego obowiązków),
- miejsce lokalizacji wycieczki (teren województwa warmińsko-mazurskiego),
- prośby urzędowe zgłaszane przez innych kuratorów oświaty bądź inne podmioty,
- doraźne zgłoszenia (interwencje) służb tj. policja, sanepid bądź osoby prywatne.

Kontrolami obejmowano w pierwszej kolejności wycieczki sfinansowane lub dofinansowane przez Kuratora Oświaty. W badanym okresie Kurator udzielił 21 organizatorom finansowania w ramach zamówień publicznych na wycieczki dzieci młodzieży. Kontroli poddano każdego z organizatorów. W latach 2011-2013 ze 104 zorganizowanych przez nich turnusów przeprowadzono kontrole 34 z nich. W 2014 r. z 49 turnusów do dnia zakończenia kontroli przeprowadzono pięć kontroli oraz przesłano pisma z prośbą o przeprowadzenie kontroli do Pomorskiego i Śląskiego Kuratora Oświaty, ponieważ wycieczki odbywa się na terenie objętym właściwością miejscową tych kuratorów.

(dowód: akta kontroli str. 175-180)

Spośród 77 organizatorów wyłonionych w wyniku otwartego konkursu na wsparcie zadań publicznych na wycieczki, którzy w latach 2011-2013 zorganizowali 145 turnusów, Kurator przeprowadził kontrole u 35 z nich, a z 34 w 2014 r. u 10.

Wg oświadczenia Wicekuratora, priorytetowo w planach kontroli wycieczki ujmowano wycieczki odbywające się w obiektach hotelowych oraz w obiektach wykorzystywanych okazjonalnie do wycieczki (np. stacje harcerskie, ośrodki wycieczkowe działające sezonowo), a także wycieczki organizowane w miejscu zamieszkania uczestników (w szczególności organizowane przez stowarzyszenia, organizacje pozarządowe, sportowe, osoby prywatne).

(dowód: akta kontroli str.181-193)

¹² W 2001 r. – 63.203, w 2012 r. – 66.580, w 2013 r. – 72.036, w 2014 r. – 47.245.

W 14 przypadkach dokonano kontroli na wniosek współpracujących służb lub zgłoszenia rodziców, pięć w 2011 r., po cztery w 2012 i 2013 r. oraz jedną w 2014 r. Kontrole te przeprowadzono samodzielnie, bez udziału służb.

(dowód: akta kontroli str.194)

W wyniku przeprowadzonych kontroli wydano 275 zaleceń, które dotyczyły w szczególności:

- uzupełnienia dzienników, planów zajęć, rozkładu dnia, szczegółowego programu,
- uzupełnienia kart kwalifikacyjnych uczestników wycieczki, zakresu obowiązków wychowawcy i kierownika wycieczki
- zadbania o poprawę warunków sanitarno-epidemiologicznych uczestników, w tym estetykę pomieszczeń i otoczenia,
- powiadamiania Kuratora o zmianie wychowawców,
- założenia rejestru wypadków,
- zgłoszenie wycieczek niezarejestrowanych w centralnej bazie wycieczki,
- braku zaświadczenia/oświadczenia o niekaralności (od 2014 r.).

Wicekurator podał, że nie zaistniały przypadki, w których pomimo stwierdzenia nieprawidłowości odstąpiono od wydania zaleceń. Dodał, że większość organizatorów realizowała zalecenia w terminie określonym przez kontrolującego. Jeżeli wyjaśnienia organizatora lub dokumentacja przesłana do kuratorium oświaty budziła zastrzeżenia – dokonywano rekontroli wycieczki. W nielicznych przypadkach brak weryfikacji zaleceń pokontrolnych wynikał z faktu zakończenia wycieczki (zgodnie z terminem zgłoszenia).

W badanym okresie Kurator prowadził 20 kontroli niezgłoszonych „dzikich” wycieczek. Informacje o nich otrzymano od innych służb. W każdym z tych przypadków wydano zalecenie zgłoszenia wycieczki właściwemu miejscowo kuratorowi oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 195-202)

Analiza dokumentacji 10 losowo wybranych kontroli przeprowadzonych przez Kuratora wykazała, że przedmiotem tych kontroli było ustalenie czy organizatorzy spełniają wymogi wynikające z rozporządzenia MEN, tj. m.in.: czy wycieczek zgłoszono właściwemu kuratorowi oświaty, kwalifikacje i liczebność kadry w stosunku do liczby uczestników, dostępność opieki medycznej, prowadzenie dokumentacji, realizację planów pracy wychowawców, wyposażenie w pomoce i sprzęt potrzebny do realizacji programu, warunki zakwaterowania (estetykę pomieszczeń, wyżywienie).

Badanie wykazało ponadto, że w czterech przypadkach wydano zalecenia, które dotyczyły m.in.: zapewnienia kolejnego wychowawcy, dostosowania liczebności grup do wymogów rozporządzenia, przedstawienia dokumentów potwierdzających kwalifikacje kadry, opracowanie zakresów obowiązków, uzupełnienie brakujących kart kwalifikacyjnych uczestników, dokonania zgłoszenia wycieczki właściwemu kuratorowi, dostarczenia kopii opinii lub protokołu okresowej kontroli właściwej miejscowo straży pożarnej, uzupełnienia dokumentacji o zaświadczenia/oświadczenia o niekaralności kierownika i wszystkich wychowawców. Zalecenia zostały wykonane, a dokumentację to potwierdzającą organizatorzy przesyłali do Kuratorium.

(dowód: akta kontroli str. 203-205)

Ustalone
nieprawidłowości

Kontrola NIK u jednego z organizatorów wypoczynku, z którym Kuratorium podpisało umowę na realizację zadania publicznego w tym zakresie za łączną kwotę w wysokości 407 tys. zł, wykazała, że nie wywiązał się on z obowiązku zapewnienia pełnego bezpieczeństwa uczestnikom wypoczynku. 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. W ocenie NIK, dopuszczenie do tych nieprawidłowości wynikało z braku odpowiedniego nadzoru Kuratora nad wypoczynkiem. Udzielając wyjaśnień w tej sprawie, Grażyna Przasnyska Warmińsko-Mazurski Kurator Oświaty podała, m.in., że organizator wypoczynku, w złożonej ofercie, określił miejsce jego odbywania jako atrakcyjne, a przede wszystkim zapewniające bezpieczeństwo dzieci i młodzieży. Nie było podstaw, w tym prawnych, do negatywnego zweryfikowania tej oferty, zwłaszcza, że spełniała warunki SIWZ. Ww. podała ponadto, że dotychczasowe kontrole wypoczynku przeprowadzone w minionych latach u tego organizatora nie wykazywały naruszenia warunków bezpieczeństwa.

Podkreślić należy, iż 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 Kuratorium. Kurator Grażyna Przasnyska wyjaśniła, że osoby przeprowadzające ww. kontrole były zobowiązane do wypełnienia protokołu kontroli zawierającego m.in. stwierdzenia dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa uczestników wypoczynku. Kontrolujący znali procedury prowadzenia kontroli ustalone w Kuratorium i dokonali czynności kontrolnych zgodnie z tymi procedurami oraz w oparciu o obowiązujące arkusze kontroli. Podała, że 13 sierpnia 2014 r. została przeprowadzona przez Wicekuratora oraz wizytatora kontrola, której wyniki zostaną zestawione z wcześniejszymi ustaleniami kontroli przeprowadzonych u ww. organizatora. Kurator nie wykluczyła dokonania zmian w procedurze przeprowadzania kontroli wypoczynku w celu wyeliminowania ewentualnych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 216-239)

Opis stanu
faktycznego

2.2. Działania podejmowane w przypadkach stwierdzenia istotnych uchybień zagrażających bezpieczeństwu uczestników wypoczynku

W badanym okresie Kurator zawiesił jeden wypoczynek letni (w 2013 r., uczestniczyło w nim 43 dzieci) oraz zakończył dwa wypoczynki zorganizowane w 2012 i 2013 r. (uczestniczyło w nich 180 dzieci).

Analiza dokumentacji ww. wypoczynków wykazała, że:

- Informacje o wypoczynkach prowadzonych niezgodnie z obowiązującymi przepisami Kurator otrzymał, dwukrotnie od Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego (w Kętrzynie i Iławie) oraz w jednym przypadku z przekazów medialnych.
- Kurator zdecydował o zakończeniu lub zawieszeniu wypoczynku, ponieważ warunki, w jakich on się odbywał, zagrażały zdrowiu i bezpieczeństwu dzieci.
- W każdym przypadku Kurator powiadomił kuratora oświaty właściwego ze względu siedziby organizatora o zawieszeniu lub zamknięciu wypoczynku.

- W dwóch spośród tych przypadków, organizatorzy zapewнили uczestnikom niezwłoczny powrót do miejsca zamieszkania. Natomiast w jednym organizator wypoczynku nie podjął działań określonych w § 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia MEN. Kurator zawiadomił Prokuraturę Rejonową w Łławie o możliwości popełnienia przestępstwa przez organizatora i kierownika wypoczynku. Prokuratura Rejonowa w Łławie odmówiła wszczęcia dochodzenia w sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 206-209)

2.3. Nadzór nad kształceniem kierowników i wychowawców wypoczynku

W Kuratorium prowadzony był wykaz podmiotów, które otrzymały zgodę Kuratora na prowadzenie kursów przygotowawczych dla kandydatów na wychowawców oraz kursów instruktażowych dla kierowników wypoczynku. Od stycznia 2014 r. na stronie Kuratorium w zakładce wypoczynek i turystyka publikowany jest wykaz tych instytucji.

Kurator nie prowadził rejestru osób, które otrzymały zaświadczenie o ukończeniu kursu dla kierowników i wychowawców wypoczynku, ponieważ - jak wyjaśnił Wicekurator – jego zdaniem, zgodnie z § 21 rozporządzenia MEN w sprawie kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych¹³, to same podmioty prowadzące kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych, zobowiązane są do prowadzenia dokumentacji dla każdej formy prowadzonego kształcenia, w tym ewidencji wydanych zaświadczeń.

dowód: akta kontroli str. 63-64, 210)

Kurator dokonywał analizy przesłanych przez organizatorów list osób kończących kursy poprzez sprawdzenie wieku uczestników (ukończone 18 lat).

W badanym okresie Kurator przeprowadził (w 2013 r.) dwie kontrole kursów dla kierowników i wychowawców wypoczynku. Przedmiotem kontroli była zgodność dokumentacji kursu z obowiązującymi wymogami oraz realizacja programu kursu, którą zweryfikowano podczas obserwacji zajęć. Wydane zalecenia dotyczyły prowadzenia zajęć zgodnie z obowiązującym programem, uzupełnienia wpisów w dzienniku zajęć oraz stosowania właściwej terminologii.

dowód: akta kontroli str. 211)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że przeprowadzenie dwóch kontroli w stosunku do 126 przypadków wydania zgody na prowadzenie kursów dla kierowników i wychowawców wypoczynku (1,6%) może skutkować wystąpieniem nieprawidłowości przy organizacji tych kursów oraz wskazywać na niedostateczny nadzór Kuratora, do którego jest on zobligowany na podstawie § 14 rozporządzenia MEN.

Opis stanu faktycznego

2.4. Działania podejmowane w następstwie zaistniałych wypadków

Wypadki podczas wypoczynku były ewidencjonowane w rejestrze wypadków (ciężkich, śmiertelnych i zbiorowych), prowadzonym w siedzibie Kuratorium. W okresie objętym kontrolą otrzymano jedno zgłoszenie o ciężkim wypadku zaistniałym podczas wypoczynku w 2011 r. oraz jedno, które zakwalifikowano jako tzw. inny wypadek (w 2014 r.).

Ww. ciężki wypadek (upadek dziecka z balkonu I piętra budynku hotelowego) miał miejsce w dniu 18.07.2011 r., a zawiadomienie o nim wpłynęło do Kuratora w dniu

¹³ Rozporządzenie Ministerstwa Edukacji Narodowej z 11 stycznia 2012 r. w sprawie kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 622)

21.07.2011 r. Po otrzymaniu tego zawiadomienia zwrócił się do organizatorów wypoczynku o przekazanie protokołu powypadkowego.

W badanym okresie pracownicy Kuratorium nie uczestniczyli zespołach powypadkowych.

(dowód: akta kontroli str. 212-213)

2.5. Nadzór nad wypoczynkiem poza granicami kraju

Organizatorzy wypoczynku poza granicami kraju zgłaszali go Kuratorowi na załączniku nr 2 określonym w rozporządzeniu MEN.

Kurator nie weryfikował organizatorów wypoczynku organizowanego poza granicami kraju pod kątem spełnienia przez nich warunków określonych w ustawie o usługach turystycznych¹⁴, np. poprzez sprawdzenie wpisu do Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (dalej „CEOTiPT”).

W badanym okresie do Kuratora zgłoszono 318 wypoczynków (odpowiednio: 85 w 2011 r., 84 w 2012 r., 84 w 2013 r., 65 w 2014 r.) organizowanych poza granicami kraju, z czego 252 wypoczynki (79%) organizowane były przez podmioty wpisane do CEOTiPT. W wypoczynkach poza granicami kraju uczestniczyło łącznie 13.931 dzieci (w tym: 3.780 w 2011 r., 3.868 w 2012 r., 3.519 w 2013 r., 2.784 w 2014 r.), z czego 12.668 dzieci, tj. 91% uczestniczyło w wypoczynku zorganizowanym przez podmioty wpisane do CEOTiPT.

Podmioty, które nie posiadały wpisów do CEOTiPT, to m.in.: szkoły, stowarzyszenia, kluby sportowe, fundacje, organy prowadzące szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 214-215)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości sprawowany przez Kuratora nadzór nad wypoczynkiem.

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 o NIK, wnosi o zwiększenie nadzoru nad organizatorami wypoczynku dzieci i młodzieży, również o przeprowadzanie bardziej wnikliwych kontroli organizatorów w trakcie wypoczynków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 196).

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.

Olsztyn, dnia września 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler:

Izabela Kowalska-Jasiecka
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis