



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-020-02/2014

P/14/024

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/024 – Bezpieczeństwo wypoczynku dzieci i młodzieży.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach Marian Dłucik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90689 z dnia 11 lipca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Kuratorium Oświaty w Katowicach ¹ , ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Faber, Śląski Kurator Oświaty ² . (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Kurator właściwie wykonywał swoje zadania w zakresie koordynacji, wspomagania i nadzoru nad wypoczynkiem dzieci i młodzieży, organizowanym w latach 2011-2014 w okresie ferii letnich i zimowych na terenie województwa śląskiego.

W ocenie NIK, Kurator prawidłowo nadzorował proces kształcenia i organizowane kursy dla kierowników i wychowawców wypoczynku.

Prowadzone przez Kuratora działania informacyjne w zakresie koordynacji i wspierania wypoczynku były zdaniem NIK wystarczające, a zamieszczane na stronie internetowej Kuratorium informacje były aktualne.

W warunkach konkursów oraz w umowach zawartych z wybranymi oferentami na realizację zadań w zakresie organizacji wypoczynku dzieci i młodzieży z terenu województwa śląskiego, zapewniono zdaniem NIK pierwszeństwo korzystania z wypoczynku uczestnikom, określonym w § 5 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 nadzorowania⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Koordynacja i wspomaganie organizacji wypoczynku Zgłoszenia wypoczynku.

¹ Zwane w dalszej części wystąpienia Kuratorium.

² Zwany dalej Kuratorem

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

⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 12, poz 67 ze zm., zwanym dalej rozporządzeniem w sprawie warunków wypoczynku.

W latach 2011-2013 do szkół na terenie województwa śląskiego uczęszczało odpowiednio: 530 049, 512 092 i 501 313 dzieci i młodzieży.

Organizatorzy wypoczynków dzieci i młodzieży w okresie ferii letnich i zimowych badanego okresu zgłosili Kuratorium organizację 9 172 wypoczynków na terenie kraju (6 399 organizowanych w okresie letnim i 2 773 w czasie ferii zimowych) dla 416 450 uczestników (289 214 osób wypoczywało w lecie, a 127 236 w zimie)⁵.

W tym samym okresie organizatorzy wypoczynków, w czasie ferii letnich zgłosili 1 470 a zimą 188 wypoczynków organizowanych poza granicami kraju dla 63 632 uczestników wyjazdów letnich i 7 705 wyjazdów zimowych⁶.

W roku 2011 z wypoczynku korzystało 24,4% dzieci i młodzieży uczących się, a w kolejnych latach badanego okresu odsetek ten wynosił: 26,5% w 2012 r. i 28,1% w 2013 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 4-5)

W latach 2011-2013 Kurator nie wydał 26 organizatorom zaświadczenia o zgłoszeniu wypoczynku. Jak wyjaśnił Wicekurator Oświaty, organizatorzy w tych przypadkach dokonali zgłoszenia wypoczynku po terminie jego rozpoczęcia. W 2014 r. (do dnia kontroli NIK) nie stwierdzono przypadków dokonywania zgłoszenia wypoczynku po terminie jego rozpoczęcia.

(dowód: akta kontroli, str. 6,8)

Spośród 72 wypoczynków z lat 2011-2014 wybranych losowo do badania szczegółowego, w 56 przypadkach ich organizatorzy dokonali zgłoszenia wypoczynku w terminie do 21 dni przed jego rozpoczęciem, tj. zgodnie z § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku.

W 16 przypadkach zgłoszenia dokonano z naruszeniem tego terminu (od 3 do 17 dni przed rozpoczęciem wypoczynku). Do tych organizatorów wypoczynku Kuratorium wysyłało pisma informujące, że przesłane formularze zgłoszenia wypoczynku dzieci i młodzieży wpłynęły po terminie określonym w powołanym wcześniej rozporządzeniu. Pouczano organizatorów o przestrzeganiu terminu zgłoszenia wypoczynku.

(dowód: akta kontroli, str. 11-16)

We wszystkich zbadanych przypadkach, Kurator wydał organizatorom wypoczynku zaświadczenia o zgłoszeniu wypoczynku dochowując przy tym 7-dniowego terminu, określonego w § 6 b rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku.

(dowód: akta kontroli, str. 11-15)

Objęte badaniem zgłoszenia wypoczynku były zgodne z obowiązującym wzorem i zawierały wymagane informacje i załączniki, określone w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku.

(dowód: akta kontroli, str. 17-18)

Po wydaniu zaświadczenia o zgłoszeniu wypoczynku, Kurator nie przysyłał kuratorowi oświaty, państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu i komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej, właściwym ze względu na miejsce lokalizacji wypoczynku, wersji elektronicznej zgłoszenia wraz z wymaganymi załącznikami.

⁵ W 2011 r. w wypoczynku uczestniczyło 109 354 dzieci i młodzieży, w 2012 r. – 114 643, w 2013 r. – 121 402 i w 2014 r. 71 051 uczniów.

⁶ W 2011 r. w wypoczynku uczestniczyło 20 027 uczniów, w 2012 r. – 20 941, w 2013 r. – 19 518 i w 2014 r. 10 851 uczniów.

W złożonych wyjaśnieniach Wicekurator stwierdził, że zatwierdzenie zgłoszenia wypoczynku w bazie jest jedynym sposobem przekazywania informacji poszczególnym służbom w kraju. Nadanie numeru zaświadczenia w bazie wypoczynku uznajemy za właściwe powiadomienie odpowiednich służb. Wyżej wymienione „inspekcje” mają bezpośredni dostęp do platformy, na której organizatorzy rejestrują wypoczynek. Zgodnie z wyjaśnieniami Ministerstwa Edukacji Narodowej formularz, jaki organizator wyśle do właściwego Kuratorium automatycznie trafi do odpowiednich powiatowych służb i wówczas służby będą miały informację, że wypoczynek odbywa się w konkretnych terminach, w konkretnym ośrodku i na podstawie tych informacji podejmą decyzję o ewentualnej kontroli. Informacje o wydanych zaświadczeniach o zgłoszeniu wypoczynku zostały niezwłocznie podane do publicznej wiadomości, poprzez opublikowanie w Publicznej bazie wypoczynku. W złożonych wyjaśnieniach, Kurator stwierdził, że: *Publiczna baza wypoczynku znajduje się na stronie internetowej Ministerstwa Edukacji Narodowej i jest ogólnie dostępna zarówno dla organizatorów jak i rodziców. Kuratorium Oświaty w Katowicach udostępnia na stronie internetowej w zakładce wypoczynek bazę wypoczynku.*

(dowód: akta kontroli, str. 6,8-9)

Z informacji uzyskanych od państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych (20) i komendantów powiatowej/miejskiej Państwowej Straży Pożarnej (30) z terenu województwa śląskiego wynika, że umieszczenie w publicznej bazie wypoczynku informacji o zaświadczeniach o zgłoszeniu wypoczynku (mając na uwadze zakres informacji dostępnych w publicznej bazie) jest wystarczające dla właściwej realizacji przez te służby zadań, mających na celu zapewnienie dzieciom i młodzieży bezpiecznych warunków wypoczynku. Zgodnie z treścią uzyskanych informacji, odrębne przesłanie przez kuratora oświaty elektronicznej wersji zgłoszenia wypoczynku, nie miałoby żadnego znaczenia dla tych służb.

(dowód: akta kontroli, str. 19-75)

Organizacja kursów dla kierowników i wychowawców wypoczynku.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie, wg danych Kuratorium, Kurator udzielił 271 podmiotom zezwolenia na prowadzenie 146 kursów dla kierowników wypoczynku i 300 kursów dla wychowawców wypoczynku. Kursy te ukończyły odpowiednio 1 311 i 4 172 osoby. Ponadto w tym okresie prowadzono 52 kursy dla kierowników wypoczynku i 64 kursy dla wychowawców w formie e-learningowej, zorganizowanych przez placówki doskonalenia nauczycieli, które mogły prowadzić taką działalność bez konieczności uzyskania zgody kuratora oświaty. Kursy te ukończyło 120 kandydatów na kierownika wypoczynku i 833 kandydatów na wychowawcę.

(dowód: akta kontroli, str. 76)

W dokumentacji Kuratorium brak było danych dotyczących liczby kursów dla kierowników i wychowawców wypoczynku oraz liczby osób, które je ukończyły w 2011 roku, a także liczby osób, które ukończyły takie kursy w roku 2012. W złożonych wyjaśnieniach Wicekurator Oświaty stwierdził, że w 2011 r. Kuratorium Oświaty wydawało zgody na organizację kursów bez rozgraniczenia czy dotyczyło to kursu na wychowawców czy na kierownika, w związku z powyższym nie można podać liczby kursów. W latach 2011 i 2012 nie były zbierane informacje dotyczące liczby osób, które ukończyły takie kursy.

(dowód: akta kontroli, str. 76,6,250)

Spośród objętych szczegółowym badaniem pięciu decyzji – zgód na organizowanie kursu - trzy zostały wydane na okres jednego roku, a dwie na okres trwania kursu. Wszystkie wnioski organizatorów kursów na ich prowadzenie zawierały m.in.

program kursu, zgodny z programem określonym w załącznikach do rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku⁷ oraz wykaz kadry dydaktycznej wraz z dokumentami potwierdzającymi kwalifikacje wykładowców. Każdorazowo, Kurator wyrażając zgodę na prowadzenie kursu, przypominał o obowiązku zgłoszenia kolejnej jego edycji, co najmniej 14 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia oraz informowania na bieżąco o wszelkich zmianach dokumentacji będącej podstawą organizacji kursu. Informował również, że po zakończeniu kursu, podmiot prowadzący zobowiązany jest do przesłania do Kuratorium wykazu osób, które go ukończyły.

(dowód: akta kontroli, str. 77-89)

Kuratorium samodzielnie nie organizowało kursów dla kierowników i wychowawców wypoczynku. Wicekurator wyjaśnił, że *w województwie śląskim działa kilkanaście instytucji i firm, które prowadzą takie kursy, zaspakajając potrzeby w tym zakresie.*

(dowód: akta kontroli, str. 6,9)

Działania informacyjne. Współpraca.

Opis stanu
faktycznego

W celu promocji bezpiecznego wypoczynku, Kuratorium, wspólnie z Wojewodą Śląskim organizowało w badanym okresie, przed rozpoczęciem sezonu wakacyjnego, spotkania ze wszystkimi służbami odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpiecznego wypoczynku dzieci i młodzieży. Na spotkaniach z osobami koordynującymi sprawę wypoczynku w Wydziale Organizacji i Pragmatyki Zawodowej Nauczycieli, ustalano terminy i zadania dotyczące kontroli i nadzoru nad wypoczynkiem na terenie województwa śląskiego i zapoznano ich z zaleceniami Wojewody Śląskiego w zakresie realizacji na obszarze województwa akcji „Bezpieczne wakacje 2014”. Zaleceniem Kuratora, w lipcu 2014 r. wprowadzono do stosowania procedury kontrolowania, zawieszania lub zakończenia prowadzenia wypoczynku w miejscu jego funkcjonowania, a także upowszechniono „Poradnik Bezpiecznego Wypoczynku” skierowany do organizatorów wypoczynku, jego uczestników oraz dla rodziców wysyłających dzieci na wypoczynek. Wspólnie z Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego, Kuratorium uruchamiało w okresie trwania zimowych i letnich wypoczynków, interwencyjną linię telefoniczną.

(dowód: akta kontroli, str. 90-95,254-266)

Na stronie internetowej Kuratorium podawane były informacje dotyczące wypoczynku dzieci i młodzieży, zawierające m.in.: wykaz koordynatorów akcji „Bezpieczne wakacje 2014” wraz z danymi teleadresowymi, informacje w sprawie kontroli autokarów, poradnik w sprawie wypoczynku, numery telefonu interwencyjnego, informator dla rodziców, opiekunów, wychowawców oraz organizatorów wypoczynku, wykaz baz wypoczynku. Publikowane były również zasady przyznawania miejsc w ramach wypoczynku organizowanego dla dzieci i młodzieży z terenu województwa śląskiego, z rodzin o niskich dochodach lub dotkniętych przypadkami losowymi lub klęska żywiołową. Karty informacyjne zamieszczane na stronie internetowej zawierały szczegółowe informacje dotyczące zgłaszania wypoczynku i zaświadczeń o niekaralności dla wychowawców i kierowników wypoczynku.

⁷ Załącznik nr 4 do rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku określa program kursu dla kierownika wypoczynku, a załącznik nr 5 – program kursu dla wychowawców wypoczynku.

Informacje te były aktualne i wystarczające dla prawidłowej koordynacji i wspierania wypoczynku.

(dowód: akta kontroli, str. 96-105)

Kuratorium co roku składało do Ministerstwa Edukacji Narodowej sprawozdania podsumowujące akcję letnią, a zawarte w nich informacje dotyczyły wielkości środków przeznaczonych na wypoczynek letni, trybu zlecania zadań i kryteriów wyboru organizatorów i uczestników wypoczynku, liczby zgłoszonych turnusów oraz liczby uczestników wypoczynku, przeprowadzonych kontroli i stwierdzonych nieprawidłowości w funkcjonowaniu wypoczynku.

(dowód: akta kontroli, str. 106-131)

Sprawozdania z realizacji zadań w ramach akcji „Bezpieczne ferie zimowe w województwie śląskim” w latach 2011-2014, Kuratorium przekazywało do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego. W sprawozdaniach tych zawarte były informacje dot. m.in. rodzaju i ilości zrealizowanych przedsięwzięć w okresie sprawozdawczym (kontroli, postępowań nadzorczych, szkoleń, spotkań), rodzaju stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 132-153)

W złożonych wyjaśnieniach Wicekurator Oświaty stwierdził, że w czasie trwania wypoczynku zarówno letniego jak i zimowego Kuratorium Oświaty ściśle współpracuje zarówno z Państwową Strażą Pożarną, sanepidem, policją jak również z kuratoriami na terenie całego kraju. W przypadku kontroli wypoczynku niezgłoszonego przez organizatora wzywane są odpowiednie służby, z którymi wówczas prowadzone są dalsze czynności. Następnie informowany jest Kurator Oświaty właściwy ze względu na miejsce siedziby organizatora. Wspólnie ze Śląskim Urzędem Wojewódzkim zorganizowano konferencję dotyczącą bezpiecznego wypoczynku. Adresatami konferencji byli nauczyciele wszystkich szkół i placówek, kierownicy i wychowawcy kolonijni oraz osoby pracujące z dziećmi i młodzieżą.

(dowód: akta kontroli, str. 6,10)

Finansowanie wypoczynku.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2014, Kuratorium udzieliło 44 podmiotom dofinansowania organizacji wypoczynku w ramach zadań publicznych w kwocie ogółem 3 412 690 zł. Dofinansowaniem objęto łącznie 64 wypoczynki, głównie kolonijne i obozowe organizowane na terenie kraju, podczas których wypoczywało 3 245 dzieci i młodzieży, w tym 3 130 dzieci, o których mowa w § 5 pkt. 1-3 rozporządzenia w sprawie wypoczynku⁸ i 115 dzieci z niepełnosprawnością.

(dowód: akta kontroli, str. 154)

Badanie dokumentacji dotyczącej próby czterech konkursów na realizację zadań publicznych w zakresie organizacji wypoczynku (jeden konkurs w roku) wykazało, że w warunkach konkursów zapewniono pierwszeństwo korzystania

⁸ Pierwszeństwo w korzystaniu z różnych form wypoczynku, finansowanych z budżetu państwa mają dzieci:

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

z wypoczynku dzieci zamieszkałych na terenie województwa śląskiego, z rodzin o niskich dochodach, znajdujących się w trudnej sytuacji oraz udział dzieci z niepełnosprawnością. Pierwszeństwo takie zapewniono również dzieciom będącym sierotami, wychowankami domów dziecka i placówek opiekuńczo-wychowawczych, rodzin zastępczych i wielodzietnych, dzieci z zaburzeniami somatycznymi.

Dzieci te uczestniczyły w wypoczynku. Powołana co roku przez Kuratora Komisja ds. oceny ofert oraz podziału środków budżetowych na zadania publiczne zlecane jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych w zakresie organizacji wypoczynku dla dzieci i młodzieży, analizowała i oceniała oferty oraz kwalifikowała organizatorów wypoczynku do realizacji tego zadania.

(dowód: akta kontroli, str. 155-163)

W latach 2011-2014 15 podmiotom udzielono dofinansowania organizacji wypoczynku, w ramach zamówień publicznych, w kwocie ogółem 3 417 318 zł. Dofinansowaniem objęto łącznie 48 wypoczynków krajowych, podczas których wypoczywało 3 177 dzieci, o których mowa w § 5 pkt. 1-3 rozporządzenia w sprawie wypoczynku.

(dowód: akta kontroli, str. 164)

Szczegółowe badanie dokumentacji dotyczącej próby 4 postępowań przetargowych (po jednym z każdego roku objętego kontrolą) o udzielenie dofinansowania do organizacji wypoczynku wykazało, że w opisach przedmiotu zamówienia zawartych w Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia określano, że zamówienie dot. organizacji letniego wypoczynku dla dzieci i młodzieży z terenu województwa śląskiego, pochodzących z rodzin o niskich dochodach lub dotkniętych przypadkiem losowym lub klęską żywiołową. Naboru uczestników wypoczynku dokonywało Kuratorium na podstawie otrzymywanych kart zgłoszeń od ośrodków pomocy społecznej gmin z terenu województwa śląskiego. W dokumentacji Kuratorium znajdowały się wykazy ośrodków pomocy społecznej funkcjonujących na terenie województwa śląskiego z liczbą dzieci z rodzin o niskich dochodach, dotkniętych przypadkiem losowym lub klęską żywiołową. Ponadto szkoły, placówki opiekuńczo-wychowawcze, domy dziecka, parafie, przedstawiały wykazy dzieci z najuboższych rodzin w celu zakwalifikowania ich do udziału w letnim wypoczynku. Kuratorium każdorazowo pisemnie informowało wnioskodawców o liczbie przyznanych bezpłatnych miejsc wypoczynku dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów, miejscu wypoczynku, terminie wypoczynku. Informacje te zawierały również wytyczne Kuratora Oświaty, niezbędne do rekrutacji dzieci i młodzieży na wypoczynek

W wytycznych Kuratorium dot. kwalifikowania uczestników dofinansowanych z budżetu państwa, zamieszczone były zapisy dot. zapewnienia pierwszeństwa korzystania z wypoczynku dzieci będących sierotami, wychowanków domów dziecka i placówek opiekuńczo-wychowawczych, rodzin zastępczych i wielodzietnych, dzieci z zaburzeniami somatycznymi i niepełnosprawnością. Ww. dzieci uczestniczyły w wypoczynku.

(dowód: akta kontroli, str. 165-167)

W badanym okresie prowadzona była kontrola środków wydatkowanych przez podmioty, którym udzielono dofinansowania wypoczynku w ramach zadań publicznych, jak i zamówień publicznych. W przypadku zamówień publicznych organizator wypoczynku, po każdym zakończonym turnusie przedkładał Kuratorowi sprawozdanie finansowe i merytoryczne wraz z listą uczestników. Sprawozdania finansowe sprawdzane były pod kątem zgodności z kosztorysem złożonym w ofercie przetargowej. Natomiast w przypadku wypoczynku organizowanego w ramach

zadań publicznych, wraz ze sprawozdaniem z wykonania zadania, organizator przedkładał Kuratorowi kserokopie faktur potwierdzających wydatkowanie środków zgodnie ze złożoną w ofercie konkursowej kalkulacją.

(dowód: akta kontroli, str. 168)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Nadzór nad wypoczynkiem

Nadzór nad wypoczynkiem w kraju.

Opis stanu faktycznego

W latach objętych kontrolą, Kurator nadzorował 6 400 wypoczynków (4 188 wypoczynków letnich i 2 212 zimowych) odbywających się na terenie województwa śląskiego, w których uczestniczyło 322 948 uczestników (221 337 latem i 101 611 zimą).

(dowód: akta kontroli, str. 169)

Kuratorium, przeprowadziło w tym czasie 2 687 kontroli warunków pobytu i stanu bezpieczeństwa uczestników wypoczynku dzieci i młodzieży, tj. 42% wypoczynków pozostających pod nadzorem Kuratora w badanym okresie.

Przedmiotem kontroli było sprawdzenie prawidłowej organizacji wypoczynku oraz bezpieczeństwa dzieci i młodzieży, a także prawidłowość realizacji zawartych umów w ramach przetargów nieograniczonych oraz otwartych konkursów ofert. Kontrolą objęte były biura podróży, stowarzyszenia, uczniowskie kluby sportowe, szkoły i inne placówki organizujące wypoczynek dzieci i młodzieży (z wyjątkiem kontroli podejmowanych na wniosek rodziców, straży pożarnej, sanepidu).

Najważniejsze, spośród 700 sformułowanych w latach 2011-2014 zaleceń pokontrolnych, dotyczyły m.in.:

- stosowania kart kwalifikacyjnych uczestników wypoczynku zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 3 rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku oraz obowiązku składania tych kart przez uczestników wypoczynku, zgodnie z § 10 ust. 1 powołanego rozporządzenia,
- prowadzenia rejestru wypadków zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach⁹,
- obowiązku terminowego zgłaszania wypoczynku,
- zobowiązania wychowawców do prowadzenia i dokumentowania realizowanych zajęć, zgodnie z § 12 ust. 4 pkt.2 powołanego wcześniej rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku,
- przechowywania dostarczonych przez organizatora wypoczynku kopii dokumentów potwierdzających kwalifikacje pracowników pedagogicznych lub wolontariuszy, zgodnie z § 11 ust. 4 pkt. 9 ww. rozporządzenia,
- przestrzegania liczby uczestników pozostających pod opieką jednego wychowawcy,
- nie łączenia funkcji kierownika z funkcją wychowawcy wypoczynku.

Nie stwierdzono przypadków, w których pomimo występujących nieprawidłowości odstąpiono od formułowania zaleceń. Wydawane zalecenia były realizowane

⁹ Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.

przez organizatorów, a ich weryfikacja prowadzona była na podstawie pisemnych odpowiedzi organizatorów wypoczynku, w sprawie realizacji zaleceń pokontrolnych oraz podczas kontroli kolejnego wypoczynku.

W badanym okresie – jak wyjaśnił Kurator Oświaty – odnotowano sześć „dzikich wypoczynków”, tj. miejsc wypoczynków, które nie zostały zgłoszone w Kuratorium. Po uzyskaniu (od rodziców i anonimowych informatorów) informacji o prowadzeniu wypoczynku bez wymaganego zgłoszenia, przeprowadzano kontrole i wydawano organizatorom zalecenie natychmiastowego zgłoszenia wypoczynku.

(dowód: akta kontroli, str. 106-153,170-175,218,222,250,252)

W wyniku badania dokumentacji 10 kontroli przeprowadzonych przez Kuratora w latach 2011-2014 w zakresie prawidłowości zapewnienia bezpieczeństwa wypoczynku stwierdzono, że w protokołach z tych kontroli zamieszczone były informacje dot. nazwy, adresu organizatora wypoczynku, formy wypoczynku, liczby turnusów, czasu trwania i miejsca kontrolowanego wypoczynku, a także daty zgłoszenia wypoczynku w Kuratorium oraz opinii, protokołów straży pożarnej. Informacje o uczestnikach wypoczynku dot. ich liczby, w tym dzieci poniżej 10 roku życia, dzieci wiejskich, miejskich, liczby grup i liczby uczestników w poszczególnych grupach i liczby uczestników niepełnosprawnych. W materiałach tych znalazły się również informacje na temat: liczby wychowawców, rodzaju opieki medycznej, kwalifikacji kadry (wychowawców i kierownika wypoczynku), oceny wyposażenia miejsca wypoczynku i warunków zdrowotnych, a także realizacji programu wypoczynku. W protokołach kontrolnych formułowano również uwagi i zalecenia pokontrolne. Zgodne to było z procedurą kontrolowania, zawieszania lub zakończenia prowadzenia wypoczynku w miejscu jego funkcjonowania, zlokalizowanego na obszarze województwa śląskiego, określoną w wydawanych co roku Zaleceniach Śląskiego Kuratora Oświaty.

(dowód: akta kontroli, str. 170-175, 254-266)

W badanym okresie do Kuratorium wpłynęło 17 skarg i 65 interwencji od rodziców i innych podmiotów, informujących o nieprawidłowościach w organizacji lub zapewnieniu bezpiecznych warunków wypoczynku. W większości przypadków były to zgłoszenia telefoniczne i dotyczyły kwalifikacji kadry, pytań czy wypoczynek został zgłoszony przez organizatora oraz skargi dotyczące warunków sanitarnych i higienicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 172,176-181)

Działania w przypadku braku organizacji bezpiecznego wypoczynku.

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2013 nie stwierdzono przypadków, w których prowadzenie wypoczynków zostało przez Kuratora Oświaty zawieszone lubi zakończone.

W 2014 r. podczas trwania ferii zimowych, Kurator zawiesił jeden wypoczynek dla 20 uczestników i zakończył trzy wypoczynki dla 167 uczestników (w tym dwa wypoczynki w czasie ferii zimowych dla 54 uczestników).

(dowód: akta kontroli, str. 182)

I tak:

1. W trakcie kontroli wypoczynku przeprowadzonej na skutek interwencji rodziców w dniu 17 lutego 2014 r. przez Kuratorium, wspólnie z Komisarzatem Policji w Rajczy, stwierdzono prowadzenie wypoczynku niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Wypoczynek zorganizowany przez Sanktuarium Matki Bożej

Trybunalskiej, Księży Jezuitów z Piotrkowa Trybunalskiego, w Szkolnym Schronisku Młodzieżowym w Rycerze Górnej dla 20 uczestników, nie został zgłoszony kuratorowi oświaty właściwemu ze względu na siedzibę organizatora. Ponadto kadra kierownicza i wychowawcy nie udokumentowali posiadania odpowiednich kwalifikacji pedagogicznych do pełnienia opieki wychowawczej nad dziećmi i młodzieżą. Kontrola wykazała również brak prowadzenia dokumentacji wypoczynku (rejestr wypadków, planu pracy, rozkładu dnia, zakresów czynności, regulaminów, dziennika zajęć).

Decyzją OP-DO.110.7.6.2014 z dnia 20 lutego 2014r. Śląski Kurator Oświaty, z dniem 20 lutego 2014 r. zawiesił prowadzenie wypoczynku w Szkolnym Schronisku Młodzieżowym w Rycerze.

Śląski Kurator Oświaty w dniu 21 lutego 2014 r. zawiadomił kuratora oświaty właściwego ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania organizatora wypoczynku o zawieszeniu prowadzenia wypoczynku.

W związku z tym, że organizator dokonał rejestracji wypoczynku w kuratorium oświaty właściwym ze względu na siedzibę organizatora, przedstawił wymagane dokumenty dotyczące kwalifikacji kadry oraz uzupełnił dokumentację wypoczynku, Śląski Kurator Oświaty w dniu 21 lutego 2014 r. zdecydował o podjęciu prowadzenia wypoczynku w szkolnym Schronisku Młodzieżowym w Rycerze Górnej.

(dowód: akta kontroli, str. 183-190,215)

2. W trakcie kontroli wypoczynku przeprowadzonej na wniosek Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Bielsku-Białej w dniu 22 stycznia 2014 r. przez Kuratorium, wspólnie z przedstawicielem tej Komendy, stwierdzono, że obiekt w którym organizowany był wypoczynek, nie uzyskał pozytywnej opinii straży pożarnej. Wypoczynek trwający do 5 dni, zorganizowany był przez Związek Harcerstwa Polskiego, Chorągiew Śląska, Hufiec Ziemi Gliwickiej dla 25 uczestników, w Chatce Studenckiej Rogacz w Wilkowicach.

W 2012 r. Komenda Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Bielsku-Białej odmówiła wydania pozytywnej opinii o spełnieniu przez obiekt wymagań określonych przepisami p.poż. Stan budynku zagrażał życiu i zdrowiu uczestników wypoczynku.

Decyzją OP-DO.110.7.4.2014 z dnia 22 stycznia 2014r. Śląski Kurator Oświaty, z dniem 22 stycznia 2014 r. zakończył prowadzenie wypoczynku w Chatce Studenckiej Rogacz w Wilkowicach. W decyzji tej organizator wypoczynku zobowiązany został do przeniesienia uczestników do innego obiektu, spełniającego warunki lub zapewnienia uczestnikom niezwłocznego powrotu do miejsca zamieszkania z uwzględnieniem wymogów dotyczących bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli, str. 191-200)

Do formularza zgłoszenia wypoczynku trwającego do 5 dni, organizowanego dla nie więcej niż 25 uczestników, organizator wypoczynku nie miał obowiązku załączania kserokopi protokołu ustaleń z czynności kontrolno-rozpoznawczych lub opinii w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

3. W trakcie kontroli wypoczynku przeprowadzonej na wniosek Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Cieszynie w dniu 20 lutego 2014 r. przez Kuratorium, wspólnie z przedstawicielem tej Komendy, stwierdzono, że obiekt w którym organizowany był wypoczynek, nie uzyskał pozytywnej opinii straży pożarnej. Ponadto stwierdzono, że wypoczynek nie był zgłoszony kuratorowi oświaty właściwemu ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania organizatora a kierownik wypoczynku nie spełniał wymogów dotyczących jego kwalifikacji.

Wypoczynek zorganizowany był przez Małgorzatę Mandrykiewicz MDS z Łodzi dla 33 uczestników, w Centrum Wypoczynkowo-Konferencyjnym Cisówka w Wiśle. Decyzją OP-DO.110.7.5.2014 z dnia 20 lutego 2014r. Śląski Kurator Oświaty, z dniem 20 lutego 2014 r. zakończył prowadzenie wypoczynku w Centrum Wypoczynkowo-Konferencyjnym Cisówka w Wiśle, o czym poinformował w dniu 21 lutego 2014 r. Łódzkiego Kuratora Oświaty. W decyzji tej organizator wypoczynku zobowiązany został do przeniesienia uczestników do innego obiektu, spełniającego warunki lub zapewnienia uczestnikom niezwłocznego powrotu do miejsca zamieszkania z uwzględnieniem wymogów dotyczących bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli, str. 201-205)

4. W trakcie kontroli wypoczynku przeprowadzonej na wniosek Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Cieszynie w dniu 4 lipca 2014 r. przez Kuratorium, wspólnie z przedstawicielem tej Komendy, stwierdzono, że obiekt w którym organizowany był wypoczynek, nie uzyskał pozytywnej opinii straży pożarnej. Ponadto stwierdzono, że wypoczynek nie był zgłoszony kuratorowi oświaty właściwemu ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania organizatora, a kierownik wypoczynku nie posiadał kopii dokumentów potwierdzających wymagane kwalifikacje pracowników pedagogicznych lub wolontariuszy. Wypoczynek zorganizowany był przez Polskie Towarzystwo Schronisk Młodzieżowych Zarząd Główny w Warszawie, dla 113 uczestników, w Międzynarodowym Schronisku Młodzieżowym „Wiecha” w Ustroniu.

Decyzją OP-DO.110.7.20.2014 z dnia 4 lipca 2014r. Śląski Kurator Oświaty, z dniem 4 lipca 2014 r. zakończył prowadzenie wypoczynku w Międzynarodowym Schronisku Młodzieżowym „Wiecha” w Ustroniu, o czym poinformował w dniu 8 lipca 2014 r. Mazowieckiego Kuratora Oświaty. W decyzji tej organizator wypoczynku zobowiązany został do przeniesienia uczestników do innego obiektu, spełniającego warunki lub zapewnienia uczestnikom niezwłocznego powrotu do miejsca zamieszkania z uwzględnieniem wymogów dotyczących bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli, str. 206-214)

Nadzór nad kształceniem kierowników i wychowawców wypoczynku.

Opis stanu
faktycznego

Kurator prowadził rejestr podmiotów organizujących kursy dla kierowników i wychowawców wypoczynku (rejestr ten nie był publikowany na stronach internetowych Kuratorium) oraz rejestr osób, które otrzymały zaświadczenia o ukończeniu takich kursów.

(dowód: akta kontroli, str. 216-217)

W sprawie dokonywanych analiz danych np. pod kątem struktury wiekowej i wykształcenia osób, które otrzymywały zaświadczenia o ukończeniu kursów dla kierowników i wychowawców wypoczynku, Kurator wyjaśnił m.in., że: *podmioty prowadzące kursy są obowiązane do przyjmowania na kurs osoby, które spełniają wymagania narzucone przez rozporządzenie, prowadzą weryfikacje osób, którym wydają zaświadczenia. Organizator, po zakończeniu kursu w terminie do 14 dni zobowiązany jest przesłać do kuratorium oświaty wykaz osób, które ukończyły kurs wg załącznika nr 2 karty informacyjnej nr 1 zamieszczonej na stronie internetowej kuratorium. Wykaz ten zawiera imię i nazwisko osoby kończącej kurs, numer w rejestrze wydanych zaświadczeń, prowadzonym przez organizatora oraz datę i miejsce wydania zaświadczenia.*

(dowód: akta kontroli, str. 218,222-223)

W badanym okresie Kurator przeprowadził osiem kontroli¹⁰ kursów dla kierowników i wychowawców wypoczynku, które dotyczyły sprawdzenia poprawności prowadzenia dokumentacji oraz przebiegu kursów. Kontrolą objęto jedynie 1,8% kursów, na prowadzenie których zgodę wydał Kurator. Sprawdzone m.in. czy:

- planowany program zajęć i treść kształcenia były zgodne z wymogami rozporządzenia w sprawie warunków wypoczynku;
- opracowano harmonogram zajęć i czy zawiera on wymagane informacje;
- organizator prowadził dziennik zajęć edukacyjnych, zawierający listę obecności, wymiar godzin i tematy zajęć edukacyjnych;
- potwierdzono podpisem wykładowcy przeprowadzenie zajęć;
- osoby uczestniczące w kursie spełniały warunki określone w § 11 ust. 1 i § 12 ust 2 rozporządzenia.

W przypadku jednej kontroli przeprowadzonej w lipcu 2012 r. stwierdzono m.in. brak zgody Kuratora na organizację kursu instruktazowego dla kierowników wypoczynku, brak programu nauczania dla tego kursu. Kurator przedstawił organizatorowi kursu zalecenia i zobowiązał go do usunięcia stwierdzonych w dokumentacji oraz organizacji kursu nieprawidłowości. Organizator kursu poinformował Kuratorium o wykonaniu zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli, str. 225-243)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na niską liczbę przeprowadzonych przez pracowników Kuratorium kontroli kursów dla kierowników i wychowawców wypoczynku. Zintensyfikowanie takich kontroli spowoduje ograniczenie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w prowadzeniu takich szkoleń.

Działania podejmowane w następstwie zaistniałych wypadków.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie zaistniał jeden śmiertelny wypadek, do którego doszło w dniu 23 sierpnia 2012 r., w trakcie trwania wypoczynku dzieci i młodzieży, zorganizowanego poza granicami kraju (siedemnastoletni chłopiec wypadł przez okno). Informację o wypadku, Kuratorium pozyskało z mediów. W dniu 29 sierpnia 2012 r. Dyrektor Wydziału Strategii i Nadzoru Pedagogicznego Kuratorium Oświaty poinformował o tym zdarzeniu Wydział Turystyki i Sportu w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego oraz złożył w Prokuraturze Rejonowej Katowice-Południe zawiadomienie o śmiertelnym wypadku podczas zorganizowanego wypoczynku. W dniu 28 sierpnia 2012 r. Kurator zwrócił się do organizatora wypoczynku o przesłanie protokołu z zaistniałego zdarzenia, jednak do czasu kontroli NIK, organizator nie przekazał tego dokumentu Kuratorowi. W złożonych wyjaśnieniach Kurator Oświaty stwierdził, że pracownicy Kuratorium nie uczestniczyli w zespołach powypadkowych, a wypadki podczas wypoczynku są ewidencjonowane w rejestrze wypadków, do którego prowadzenia zobowiązany jest organizator wypoczynku.

(dowód: akta kontroli str. 244-248)

Nadzór nad wypoczynkiem poza granicami kraju.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2014 (do 31 lipca 2014 r.) do Kuratorium zgłoszono 1 701 wypoczynków (odpowiednio: 436, 489, 468 i 308) organizowanych poza granicami kraju, z czego 207 (w 2014 r.) organizowanych były przez podmioty wpisane do Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych¹¹.

¹⁰ Dwie kontrole w 2011 r., cztery kontrole w 2012 r. i dwie kontrole w 2013 r.

¹¹ Dalej: CEOTiPT.

Wszystkie biura i agencje turystyczne posiadały wpis do CEOTiPT. Wpisów nie posiadały natomiast: stowarzyszenia, szkoły, domy kultury, fundacje, kluby sportowe i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. W kontrolowanym okresie w wypoczynkach poza granicami kraju uczestniczyło łącznie 70 788 dzieci (w tym: w 2011 r. – 18 355, w 2012 r. – 20 941, w 2013 r. – 19 518 i w 2014 r. – 11 974).

(dowód: akta kontroli str. 249-253)

Kurator oświadczył, że nie weryfikuje organizatorów wypoczynku organizowanego poza granicami kraju pod kątem spełniania przez nich warunków określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych¹², gdyż zgodnie z art. 9 ww. ustawy do takiej kontroli upoważniony jest minister właściwy ds. turystyki oraz marszałek województwa właściwy ze względu na siedzibę organizatora. Kurator weryfikuje natomiast formularz zgłoszenia wypoczynku składany przez organizatora oraz weryfikacyjnie sprawdza, czy dany organizator jest wpisany do CEOTiP.

Kurator zaznaczył, że w sytuacji otrzymania informacji o nieprawidłowym przebiegu wypoczynku poza granicami kraju niezwłocznie informuje o tym fakcie Marszałka Województwa Śląskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 250, 252-253)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. 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 z dnia 23 grudnia o Najwyższej Izbie Kontroli¹³ 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 Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Katowice, dnia 11 września 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Marian Dłucik
Gł. specjalista kontroli państwowej**

¹² Dz. U. z 2014 r., poz. 196.

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

