



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-015-02/2014

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.
Kontrolerzy	Leszek Żywucki specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90877 z dnia 17 lipca 2014 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana adres	Gmina Miasto Elk Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Elku (dalej: MOSIR), 19 – 300 Elk, ul. Józefa Piłsudskiego 29.
kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Głowacki, od dnia 28 września 2008 r. (dowód: akta kontroli str.3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność MOSIR w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia właściwe przygotowanie wypoczynku oraz zapewnienie bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w miejscu jego lokalizacji, a zwłaszcza:

- posiadanie właściwej infrastruktury będącej w dobrym stanie technicznym oraz spełnianie przez nią wymogów bezpieczeństwa i ochrony przeciwpożarowej,
- zapewnienie właściwej opieki medycznej,
- sprawowanie opieki nad dziećmi i młodzieżą przez osoby posiadające wymagane kwalifikacje,
- nieprzekraczanie norm liczebności dzieci w grupach,
- prawidłowe dokumentowanie wypoczynku.

Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i polegały na:

- niesporządzeniu kart kwalifikacyjnych uczestników,
- niewymaganiu od wychowawców złożenia informacji o niekaralności,
- niezamieszczeniu informacji o sposobie powiadamiania o wypadkach oraz numerach alarmowych, w ogólnodostępnym regulaminie pływalni.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Przygotowanie wypoczynku oraz zapewnienie bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w miejscu jego lokalizacji

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto turnus półkolonii odbywający się w okresie od 14.07.2014 r. do 25.07.2014 r. Gmina nie pozyskała na realizację wypoczynku środków ze źródeł

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

zewnętrznych, w związku z tym koszty bezpośrednie (w wysokości 400 zł brutto od jednego dziecka) pokrywali rodzice, natomiast MOSiR, jako gminną jednostkę organizacyjną obciążały koszty pośrednie związane z opłacaniem wynagrodzenia kierownika półkolonii oraz koszty amortyzacji i utrzymania obiektu MOSiR.

Zgłoszenie o organizacji wypoczynku do Warmińsko – Mazurskiego Kuratora Oświaty zostało przesłane elektronicznie w dniu 2 czerwca 2014 r., natomiast w formie papierowej w dniu 6 czerwca, tj. w terminie zgodnym z § 6 ust. 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej (MEN)² w sprawie warunków wypoczynku. Zawierało wszystkie dane ogólne wskazane w załączniku nr 2 wyżej powołanego rozporządzenia, w szczególności:

- informację o miejscu i formie wypoczynku (wraz z ramowym programem), czasie jego trwania i liczbie uczestników (30 dzieci i młodzieży),
- dane o kwalifikacjach kierownika wypoczynku oraz pracowników pedagogicznych,
- informację na temat oraz opieki medycznej podczas wypoczynku.

W ramowym programie wypoczynku przewidziano w szczególności zajęcia na pływalni oraz gry i zabawy ruchowe na powietrzu.

Kierownik wypoczynku pełnił swoje obowiązki w ramach dodatkowych obowiązków określonych zakresem czynności w ramach umowy o pracę z MOSiR, a ponadto zawarło z nim dwie umowy zlecenia, których przedmiotem było organizowanie zajęć dla dzieci na półkoloniach letnich w parku wodnym w II turnusie. Dla każdego z uczestników wypoczynku wypełniano tzw. kartę zgłoszeniową stanowiącą formę umowy pomiędzy organizatorem, a rodzicem/opiekunem dziecka. Wszyscy uczestnicy zostali objęci ubezpieczeniem grupowym od następstw nieszczęśliwych wypadków. Podstawowa opieka medyczna zapewniona była przez 13 ratowników na pływalni, z których każdy posiadał przeszkolenie w zakresie udzielania pierwszej pomocy (dwóch spośród tych ratowników posiadało uprawnienia ratowników medycznych).

Dla każdego turnusu opracowywano dwutygodniowe plany pracy, a zadania w nich określone były tożsame ze wskazanymi w ww. Ramowym Programie, w szczególności akcentując zajęcia na pływalni oraz gry i zabawy ruchowe na wolnym powietrzu. Dowożenie dzieci na zajęcia pozostawało w zakresie obowiązków rodziców.

Wśród dzieci i młodzieży korzystających z wypoczynku nie było osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str.4-39, 113-122)

Dokumentacja w miejscu wypoczynku.

Kierownik oraz obaj opiekunowie posiadali zaświadczenia lekarskie z 2014 r. o braku przeciwwskazań do wykonywania tego rodzaju pracy, wydane przez poradnię medycyny pracy. W przypadku zaś uczestników wypoczynku, wszyscy ich rodzice złożyli oświadczenia, że nie ma przeciwwskazań zdrowotnych do ich udziału w półkoloniach o profilu rekreacyjno – sportowym.

Analiza zapisów w dwóch dziennikach wykazała, że wypoczynek organizowany był zgodnie ze zgłoszonym programem.

Książka kontroli MOSiR zawierała dwa wpisy o dwóch kontrolach, przeprowadzonych przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Elku,

² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1997 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania (Dz. U. z 1997 r. Nr 12, poz. 67 ze zm.).

którymi objęto przestrzeganie wymagań higieniczno-zdrowotnych dla pomieszczeń i sprzętu używanego w trakcie wypoczynku letniego dzieci i młodzieży oraz przestrzeganie wymagań w zakresie stanu higienicznego nieruchomości (kontrola przeprowadzone dniach 23 kwietnia i 14 lipca 2014 r.) W wyniku kontroli przeprowadzonej w pierwszym terminie stwierdzono m.in. „brudne ściany i sufit, szafki bhp, brak instrukcji bezpiecznej pracy z chemikaliami, składowanie w niewłaściwy sposób środka do dezynfekcji wody”. Kontrola przeprowadzona w drugim terminie nie wykazała nieprawidłowości.

W MOSiR, w związku z organizacją letniego wypoczynku dzieci i młodzieży, nie było kontroli ze strony Warmińsko – Mazurskiego Kuratora Oświaty.

(dowód: akta kontroli str.40-69, 113-122)

Kwalifikacje kierowników i wychowawców wypoczynku.

Kierownik wypoczynku spełniał wymogi określone w § 11 ust. 1 rozporządzenia MEN w sprawie warunków wypoczynku, m.in. przez okres ponad trzy lata zajmując się pracą opiekuńczo – wychowawczą w Elckim klubie sportowym „Delfin” jako instruktor pływania. Spełniał wymóg wiekowy, posiadał wykształcenie wyższe oraz ukończył kurs instruktorski dla kierownika placówki wypoczynku dzieci i młodzieży.

Obaj zatrudnieni do prowadzenia wypoczynku wychowawcy byli ujęci w zgłoszeniu do kuratora oświaty, spełniając wymogi określone w § 12 ust. 1 pkt 1 powołanego wyżej rozporządzenia, legitymowali się dyplomami Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu w Gdańsku, z przygotowaniem pedagogicznym. Jeden z wychowawców był ponadto trenerem drugiej klasy w siatkówce oraz ukończył kurs instruktorski dla kierownika placówki wypoczynku dzieci i młodzieży.

(dowód: akta kontroli str.70-82, 123)

Sprawowanie opieki przez kierowników i wychowawców wypoczynku.

W turnusie objętym kontrolą uczestniczyło 30 dzieci i młodzieży podzielonych na dwie 15 osobowe grupy. Każdą grupą opiekował się jeden wychowawca

Z dokumentacji wypoczynku wynika, że kierownik wypełniał wszystkie obowiązki określone w § 11 ust. 4 rozporządzenia MEN w sprawie warunków wypoczynku, m.in. poprzez:

- opracowanie tygodniowego planu pracy oraz ustalenie i przydział szczegółowego zakresu czynności dwóm opiekunom, kontrolę realizacji przydzielonych im zadań (poprzez wpisy w dziennikach) oraz zapewnienie uczestnikom wypoczynku z właściwej opieki.
- doprowadzenie do tego, iż miejsce wypoczynku spełniało wymogi sanitarne (zakwestionowane uprzednio przez inspekcję sanitarną – kontrola z 23 kwietnia 2014 r.),
- zróżnicowanie uczestnikom wypoczynku diety (składającą się za każdym razem z innej zupy, dania głównego, surówki, kompotu oraz owocu).

Wg oceny NIK, również opiekunowie wypełniali bez zastrzeżeń swoje obowiązki określone w § 12 ust. 4 cyt. wyżej rozporządzenia, w szczególności opracowując plany pracy wychowawczej, organizując zajęcia zgodnie z rozkładem dnia, sprawując opiekę nad dziećmi i zapewniając im bezpieczeństwo podczas organizowanych zajęć oraz prowadząc na bieżąco zapisy w dzienniku zajęć. Z analizy wpisów do dziennika wynika, że uczestnicy wypoczynku nie stwarzali problemów wychowawczych.

(dowód: akta kontroli str.27, 30-37, 52-69, 83-84)

Zapoznanie uczestników wypoczynku z zasadami bezpieczeństwa.

Z analizy wpisów w dziennikach wynika, że podczas pierwszego dnia pobytu na półkoloniach (14.07.2014 r.) uczestnicy zostali pouczeni o zasadach BHP i panujących na półkoloniach, w tym na pływalni.

(dowód: akta kontroli str.59-66)

Baza i wyposażenie.

W wyniku przeprowadzonych oględzin ustalono, że:

- a. Teren gdzie zorganizowany był wypoczynek ogrodzony, oświetlony, miał równą, utwardzoną nawierzchnię. Ogrodzenie terenu o wysokości poniżej 1,8 m nie miało ostro zakończonych metalowych elementów.
- b. Odpady stałe gromadzone były w pojemnikach w miejscach w odległości co najmniej 10 m od okien i 3 m od granicy z sąsiednią działką.
- c. Budynek, gdzie przebywali uczestnicy był zaopatrzony w bieżącą ciepłą i zimną wodę oraz podłączony do kanalizacji ogólnej. Zainstalowane były w nim urządzenia techniczne, zapewniające osobom niepełnosprawnym dostęp na kondygnacje użytkowe. Stopnie schodów nie były śliskie, a poręcze zamontowano w sposób uniemożliwiający zsuwaniem się po nich - nie występowały też otwarte przestrzenie między biegami schodów. Sufity, ściany, podłogi, posadzki a także stolarka okienna i drzwiowa były w dobrym stanie technicznym.
- d. Teren przeznaczony do uprawiania sportu i rekreacji (boiska) posiadał oświetlenie, równą nawierzchnię oraz instalacje do odprowadzenia wody deszczowej. Urządzenia rekreacyjne i sprzęt sportowy były sprawne, w dobrym stanie technicznym. Bramki, kosze do gry były na stałe przymocowane do podłoża. Miejsca wyznaczone do ćwiczeń sportowych, gier, zabaw oznaczono tablicami informacyjnymi, określającymi zasady bezpiecznego użytkowania urządzeń i sprzętu sportowego. Korzystanie z pływalni odbywało się pod opieką wychowawcy i przynajmniej jednego ratownika. W ogólnie dostępnym miejscu umieszczono informacje dotyczące: zasad korzystania z wyznaczonego obszaru wodnego, eksponując wynikające z zasad bezpieczeństwa ograniczenia.

(dowód: akta kontroli str.85-90)

Opieka medyczna.

W wyniku przeprowadzonych oględzin ustalono, że na terenie MOSiR znajdowały się dwie apteczki, jedna pod opieką ratowników na hali basenowej, druga przenośna pod opieką wychowawców. Apteczki wyposażone były w podstawowe środki opatrunkowe (m.in. w: rękawiczki gumowe, maseczkę do sztucznego oddychania metodą usta – usta, nożyczki, gazę opatrunkową w sterylnym opakowaniu, bandaż elastyczny, chustę trójkątną, plaster zwykły i z opatrunkiem) oraz instrukcje udzielania pierwszej pomocy.

(dowód: akta kontroli str.91-93)

Ochrona przeciwpożarowa.

MOSiR, postanowieniem z dnia 10 stycznia 2000 r. Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Elku uzyskał zgodę na użytkowanie pływalni. Uwarunkowane to było m.in. posiadaniem instrukcji bezpieczeństwa pożarowego dla pływalni międzyszkolnej, w której określone były zasady postępowania na wypadek pożaru.

Ze względu na to, iż budynek MOSiR, gdzie przebywali uczestnicy wypoczynku, nie był obiektem hotelarskim, nie było obowiązku uzyskania pozytywnej opinii właściwej miejscowo komendy powiatowej straży pożarnej, w zakresie spełniania przez obiekt wymagań przeciwpożarowych. W wyniku przeprowadzonych oględzin ustalono

jednak, że w budynku tym umieszczone były w widocznych miejscach wykazy 3 telefonów alarmowych oraz instrukcje postępowania na wypadek pożaru. Oznakowane były też drogi ewakuacyjne, miejsca umieszczenia urządzeń przeciwpożarowych, w tym 18 gaśnic i 7 hydrantów oraz miejsca lokalizacji wyłączników prądu oraz miejsce lokalizacji materiałów niebezpiecznych pożarowo.

MOSIR dysponował aktualnymi protokołami corocznych i pięcioletnich badań instalacji technicznych budynku: elektrycznej, odgromowej, przewodów wentylacyjnych systemu sygnalizacji pożaru, awaryjnego oświetlenia oraz instalacji gaśniczej.

(dowód: akta kontroli str.94-110)

Zapewnienie prawidłowej opieki nad poszkodowanymi w wypadkach.

Z analizy zapisów w książce wypadków wynika, że w czasie wypoczynku dzieci i młodzieży w 2014 r. nie doszło do tego rodzaju zdarzeń. Dyrektor MOSIR nie opracował jednak procedury dotyczącej postępowania w wyniku zaistnienia wypadków i opieki nad poszkodowanymi w wypadkach w trakcie wypoczynku. Brak takiej procedury stanowi, zdaniem NIK, potencjalne ryzyko niewłaściwych zachowań opiekunów, a w konsekwencji wystąpienia negatywnych skutków takich zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str.38-39, 111-112)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Niezgodnie z § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia MEN w sprawie warunków wypoczynku, nie wymagano kart kwalifikacyjnych, wg wzoru stanowiącego załącznik nr 3 tego rozporządzenia. Zastępująca je karta zgłoszeniowa nie spełniała tego wymogu, gdyż nie zawierała takich przede wszystkim informacji, jak:

- przebyte szczepienia,
- dane wychowawcy klasy danego dziecka,
- decyzji o kwalifikacji uczestnika,
- potwierdzenia pobytu dziecka na wypoczynku,
- informacji o stanie zdrowia dziecka w czasie trwania wypoczynku.

(dowód: akta kontroli str. 38-39)

2. Zatrudniając kierownika wypoczynku i wychowawców, Dyrektor MOSIR, nie dostosował się do wymogu art. 92a ustawy o systemie oświaty³, nie wymagając od tych osób złożenia informacji o niekaralności na podstawie danych wskazanych w Krajowym Rejestrze Sądowym.

(dowód: akta kontroli str. 38-39)

3. W ogólnodostępnym regulaminie pływalni (wywieszonym m.in. się w holu głównym tego obiektu), nie określono sposobu powiadamiania o wypadkach wraz z numerami alarmowymi, mimo że wymóg taki wynika z art. 5 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych⁴.

(dowód: akta kontroli str. 38-39)

Składając wyjaśnienie w sprawie przyczyn wystąpienia wyżej wymienionych nieprawidłowości, Dyrektor MOSIR podał, że wszystkie one były wynikiem przeoczeń i że zostaną one usunięte przed rozpoczęciem kolejnego turnusu kolonijnego.

(dowód: akta kontroli str.113-115)

³ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. Nr 208, poz. 1240 ze zm.).

Poza wyżej wymienionymi nieprawidłowościami, NIK zwraca ponadto uwagę na to, że:

1. Instrukcja bezpieczeństwa pożarowego dla pływalni międzyszkolnej, nie uwzględniała faktu przeznaczenia obiektu na letni wypoczynek dzieci i młodzieży. W ocenie NIK powinna ona uwzględnić dodatkowe wymagania i zasady postępowania w odniesieniu do tej grupy użytkowników.

(dowód: akta kontroli str.103-110)

2. Kompleks MOSIR-u na którym przebywają dzieci i młodzież, wzdłuż ulicy Piłsudskiego - na długości ok. 100 m - był nieogrodzony. Zdaniem NIK, w analogii do obiektów szkolnych, pełne ogrodzenie powinno być istotnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa podczas pobytu dzieci na półkoloniach.

(dowód: akta kontroli str.85-86)

W wyjaśnieniach Dyrektor MOSIR podał, że instrukcja bezpieczeństwa przeciwpożarowego jest w trakcie nowelizacji i zostaną w niej uwzględnione zasady postępowania z dziećmi przebywającymi na półkoloniach w przypadku zagrożenia pożarem. Podał też, że podejmie w najbliższym czasie działania w celu całkowitego ogrodzenia kompleksu.

(dowód: akta kontroli str.113-115)

NIK, zwraca też uwagę na fakt, że zgłoszenie wypoczynku kuratorowi oświaty zostało dokonane na niewłaściwym formularzu, bowiem wykorzystany do tego celu załącznik nr 2 do rozporządzenia MEN w sprawie warunków wypoczynku, jest faktycznie przeznaczony do zgłaszania wypoczynku organizowanego poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jak również wypoczynku trwającego do 5 dni, organizowanego dla nie więcej niż 25 uczestników. Należy jednak zaznaczyć, iż nie ma wzorca formularza zgłoszeniowego, który odpowiadałby wprost warunkom wypoczynku organizowanego przez MOSiR, a praktyka MEN jest akceptowanie formularzy załącznika nr 2.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny 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, wnosi o:

1. Sporządzanie kart kwalifikacyjnych uczestników wypoczynku wg obowiązującego wzoru.
2. Egzekwowanie od osób realizujących wypoczynek dzieci i młodzieży informacji o niekaralności z Krajowego Rejestru Sądowego.
3. Uzupełnienie regulaminu pływalni o procedury powiadamiania o wypadkach wraz z wykazem numerów alarmowych.
4. Opracowanie procedury dotyczącej postępowań w przypadkach zaistnienia wypadków w trakcie wypoczynku i opieki nad poszkodowanymi.
5. Uwzględnienie w instrukcji bezpieczeństwa pożarowego zasad postępowania z dziećmi przebywającymi na półkoloniach w sytuacji zagrożenia.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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 sierpnia 2014 r.

Kontroler
Leszek Żywucki
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
Andrzej Zyśk

.....
podpis

.....
podpis