



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.020.03.2016

P/16/073



03080716

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/073 – Wdrażanie zasad zdrowego żywienia w szkołach publicznych ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Wojciech Zambrzycki – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/73/2016 z 19 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Białymstoku, ul. Słonimska 1, 15-950 Białystok (dalej: „Urząd” lub „UM”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Truskolaski – Prezydent Miasta Białegostoku (dalej: „Prezydent Miasta”)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Działania Urzędu umożliwiały szkołom uczestnictwo w programach żywieniowych i prawidłowe kształtowanie nawyków żywieniowych uczniów. Pozytywnie należy ocenić ujęcie problematyki związanej ze zdrowym trybem życia i pomocą niedożywionym uczniom w dokumentach strategicznych Miasta, finansowanie autorskich projektów szkół dotyczących propagowania zasad zdrowego żywienia i wyposażenia szkolnych kuchni oraz wspieranie szkół w wycofywaniu niezdrowej żywności ze sklepików w nich funkcjonujących.

Starania na rzecz kształtowania zasad prawidłowego żywienia wśród uczniów na terenie Miasta prowadziły głównie placówki oświatowe. Potrzeby oraz problemy związane z prawidłowym żywieniem, nadwagą, otyłością, niedożywieniem dzieci identyfikowane były m.in. przez Departament Spraw Społecznych, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku oraz szkoły w ramach opieki pielęgniarstwa szkolnej. Realizowane przez szkoły programy związane z prawidłowym żywieniem³ były adekwatne do problemów występujących w tych placówkach. Środki finansowe wydatkowane były efektywnie, głównie na zakup wydajnych i oszczędnych pieców konwekcyjno-parowych, umożliwiających przygotowywanie zdrowszej żywności na sprzęcie o dobrej jakości i parametrach. Jednocześnie Miasto organizowało działania edukacyjne i podejmowało kroki mające kształtować u uczniów prawidłowe nawyki żywieniowe lub umożliwiało szkołom podejmowanie takich działań.

W działaniach Urzędu zabrakło jednak rozeznania w problematyce dotyczącej niedożywienia, otyłości i nadwagi występujących wśród uczniów oraz monitorowania skuteczności programów realizowanych przez szkoły, ich oddziaływania na zmniejszenie liczby dzieci z ww. problemami. Nie kontrolowano też wydatkowania przez szkoły środków publicznych oraz jakości posiłków przygotowywanych uczniom. Tymczasem kontrole NIK przeprowadzone w dwóch szkołach⁴ ujawniły zawyżenie lub zaniżenie składników energetycznych w posiłkach.

¹ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do 21 listopada 2016 r. Dane statystyczne były zaś zbierane od roku szkolnego 2012/2013.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Takie programy jak np. „Owoce i warzywa w szkole”, „Mleko w szkole”, „Trzymaj formę”, „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, „Zachowaj równowagę” i inne, w tym autorskie projekty poszczególnych szkół.

⁴ Szkole Podstawowej Nr 1 im. Juliusza Słowackiego oraz Szkole Podstawowej Nr 34 im. Józefa Zachariasza Bema.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja programów żywieniowych

Opis stanu
faktycznego

1.1 Rozpoznanie potrzeb i problemów związanych z prawidłowym żywieniem dzieci na terenie Miasta było realizowane zarówno przez UM, jak też przez miejskie jednostki organizacyjne⁵.

W roku 2011 opublikowany został raport zlecony i sfinansowany⁶ przez Urząd Miejski pt.: „Ocena sposobu żywienia i stanu odżywienia dzieci i młodzieży w wieku szkolnym Miasta Białegostoku” (nie kontynuowano badań w kolejnych latach). Badaniem⁷ objęto 1.829 uczniów, losowo wybranych szkół podstawowych i gimnazjalnych miasta. Kwestionariusz ankietowy zawierał pytania dotyczące zwyczajów żywieniowych dzieci, w tym liczby, rodzaju oraz godziny zwyczajowo spożywanych posiłków, ich regularności spożywania, przerw między posiłkami, częstości i rodzaju produktów spożywczych spożywanych między posiłkami, częstości spożycia wybranych produktów spożywczych⁸ oraz rodzaju najczęściej wypijanych napojów. Wnioski z badania wskazały na znaczny odsetek dzieci i młodzieży o nieprawidłowym stopniu odżywienia (4% uczniów wykazywało niedowagę, 13% nadwagę, a 12% otyłość). Autorzy raportu⁹ podnosili, że wykazany w badaniach nieprawidłowy sposób żywienia dzieci (niezbilansowane racje pokarmowe, niewłaściwa częstotliwość spożycia produktów spożywczych), utrzymujący się dłuższy czas może predysponować do powstania zaburzeń w stanie odżywiania dzieci, w związku z czym wnioskowali o wprowadzenie prozdrowotnej edukacji żywieniowej już w okresie wczesnoszkolnym i jej kontynuację w dalszych etapach edukacji. Adam Kurluta – dyrektor Departamentu Spraw Społecznych (dalej: Departament DSP) wyjaśnił, że: „wyniki badań zostały zaprezentowane na spotkaniach skierowanych do pracowników medycyny szkolnej i pedagogów a publikacja została przekazana do szkół (w tym gabinetów medycyny szkolnej) celem podjęcia stosownych działań”. Powyższe badania nie zostały powielone po kolejnych pięciu latach, bowiem – jak dodał dyrektor Departamentu DSP – „znając projekt Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016 – 2020 wiedzieliśmy, że zadanie związane z monitorowaniem stanu odżywienia młodzieży będzie realizowane przez organy centralne lub podmioty wyłonione w konkursach organizowanych przez Ministerstwo Zdrowia. Projekt był znany od dawna, dlatego uznaliśmy że wydatkowanie środków z budżetu Miasta Białystok na tego typu badania może być działaniem niegospodarnym, skoro badanie takie w niedługim czasie zostanie powtórzone przez ww. podmioty. Dodatkowo badanie takie, realizowane przez organy centralne lub podmioty wyłonione w konkursach organizowanych przez Ministerstwo Zdrowia, zapewne będzie bardziej szczegółowe”. (dowód: akta kontroli str. 58-69, 399, 427, 444-445)

Zadania z zakresu rozpoznawania i diagnozowania potrzeb i problemów dotyczących nadwagi, otyłości i niedowagi, jak wyjaśniła Lucja Orzechowska, p.o. dyrektora Departamentu Edukacji (dalej: Departament EDU), „realizował na terenie szkół Miasta Białegostoku wybrany niepubliczny zakład opieki zdrowotnej, z którym szkoły miały podpisane porozumienia w sprawie zasad współpracy przy zapewnieniu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad uczniami. Pielęgniarki dokonywały badań przesiewowych w tym wagi ciała, a w przypadku stwierdzenia nadwagi, niedowagi lub otyłości rodzice kierowani byli z dzieckiem do lekarza rodzinnego”. (dowód: akta kontroli str. 411-412)

Dodatkowo, w celu zbadania potrzeb w zakresie stosowania diet w stołówce szkolnej, w kwietniu 2016 roku (na zlecenie Departamentu EDU) zostało przeprowadzone badanie ankietowe wśród rodziców uczniów przedszkoli i szkół. W ankiecie rodzice odpowiadali m.in. na pytanie, czy są lub nie są zainteresowani aby ich dzieci spożywały w stołówce szkolnej posiłek przygotowany zgodnie z zasadami diet żywieniowych lub z potrzebami

⁵ Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku, szkoły publiczne.

⁶ Koszt realizacji badania wyniósł 26.000 zł.

⁷ W formie ankiety, badania oznaczenia glukozy we krwi oraz obliczenia wskaźnika masy ciała według standardu BMI.

⁸ M.in. produktów zbożowych, mleka i jego przetworów, mięsa i jego przetworów, ryb, tłuszczu, surowych warzyw i owoców oraz słodczy.

⁹ Pracownicy Zakładu Dietetyki i Żywienia Klinicznego Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku.

zdrowotnymi dziećmi. Z przeprowadzonego badania wynika, że dietą żywieniową nie było zainteresowanych:

- w przedszkolach 8,4% uczniów (666),
- w szkołach podstawowych 23,8% uczniów (3.027),
- w gimnazjach 36,6% uczniów (980),
- w szkołach ponadgimnazjalnych 40,7% uczniów (5.982),
- w szkołach specjalnych 11,9% uczniów (52).

Widoczna była zatem tendencja wzrostu braku zainteresowania dietą żywieniową wraz z kolejnymi etapami edukacji. W uwagach odnotowanych w ankiecie rodzice uczniów podnosili, że jedzenie jest niedoprawione (mało soli i pieprzu), a napoje niesłodkie.

(dowód: akta kontroli str. 103-131)

P.o. dyrektora Departamentu EDU wyjaśniła, że: „w wyniku ankiet pozyskano informację w których placówkach i w jakim zakresie jest zapotrzebowanie na poszczególne diety a kolejnym krokiem było zatrudnienie dietetyka (zgodę na to 28 września 2016 r. wydał wiceprezydent Miasta), którego zadaniem będzie opracowanie odpowiednich diet, by w niedalekiej przyszłości nastąpiło realizowanie żywienia na terenie białostockich placówek, zgodnie z potrzebami zdrowotnymi dzieci”.

(dowód: akta kontroli str. 413, 438-439)

Rozpoznaniem potrzeb w zakresie realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” zajmował się Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku¹⁰ (dalej: MOPR).

(dowód: akta kontroli str. 133-134)

W informacji przekazanej NIK¹¹ – MOPR przedstawił proces objęcia ucznia pomocą w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.

Gończy posiłek przyznawany był poprzez wydanie decyzji administracyjnej, określającej beneficjenta tej pomocy, okres jej przyznania i miejsce wydawania posiłku. Decyzja zawierała zapis, że należność za posiłki zostanie opłacona przez MOPR po przedstawieniu przez szkołę rachunku za dany miesiąc. W celu wydania decyzji administracyjnej pracownicy socjalni realizowali postępowanie administracyjne (przeprowadzali wywiad środowiskowy, dokumentowali sytuację rodziny pod kątem spełnienia warunków do skorzystania z tego rodzaju pomocy). O przyznaniu pomocy informowana była szkoła, w której dziecko miało spożywać posiłki. Ponadto, w oparciu o załącznik do uchwały Nr LVIII/648/14 Rady Miasta Białostoku z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Pomoc Miasta Białostoku w zakresie dożywiania” na lata 2014 – 2020 (o tej uchwale będzie mowa w dalszej części niniejszego punktu wystąpienia), istniała możliwość przyznania pomocy w formie posiłku bez wydawania decyzji administracyjnej. Wówczas dyrektor szkoły, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy dziecko lub uczeń wyrażało chęć zjedzenia posiłku, informował MOPR o potrzebie udzielenia pomocy w tej formie, a następnie sporządzał listę uczniów i wskazywał ilość spożytych posiłków. Zapłata następowała po przedstawieniu przez szkołę rachunku. Zgodnie z załącznikiem do wspomnianej uchwały – liczba dzieci i uczniów, którym pomoc została udzielona w takiej formie (tzn. bez decyzji administracyjnej) nie mogła przekroczyć 20% liczby dzieci i uczniów dożywianych w poprzednim miesiącu kalendarzowym. Według danych ze sprawozdań z realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, które MOPR składał Podlaskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu, w latach 2012 – 2016 (I półrocze) poziom 20% nie był przekroczony i wynosił od 11% do 17%. Kierownik Działu Świadczeń Społecznych MOPR wyjaśniła, że „o możliwości zgłaszania dzieci do dożywiania przez dyrektorów szkół MOPR informował w pismach w sprawie informacji o aktualnych cenach obiadów. Jeśli dyrektor szkoły zgłaszał potrzebę dożywiania uczniów powyżej 20% limitu w danej szkole, a limit 20% w gminie był niewykorzystany, wyrażana była zgoda na dożywianie tych dzieci.

¹⁰ MOPR był realizatorem programu. Zadanie to wynikało z załącznika do uchwały Nr LVIII/648/14 Rady Miasta Białostoku z dnia 28 marca 2014 r.

¹¹ Na podstawie art. 29 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.). Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

Sytuacji takich było niewiele". Problem nieinformowania dyrektorów szkół o niewykorzystaniu powyższego limitu przedstawiono też w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*.

(dowód: akta kontroli 132-134, 146, 422-424)

Zadania związane z wdrażaniem zasad zdrowego żywienia w szkołach, dla których organem założycielskim jest Miasto Białystok realizowane były przez Departament EDU, który odpowiadał m.in. za podejmowanie działań w zakresie zabezpieczenia dzieciom i młodzieży prawidłowych warunków zdrowotnych¹². Zadanie te realizował Referat Organizacji Szkół oraz Referat Zasobów Oświatowych i Organizacji Szkół Ponadgimnazjalnych, do których zadań należało m.in. podejmowanie przedsięwzięć w zakresie żywienia dzieci i młodzieży oraz inicjowanie i wspieranie działań dotyczących spraw wychowania i profilaktyki dzieci i młodzieży¹³. (dowód: akta kontroli str. 9, 17-19)

Realizacja zadań z zakresu zdrowia publicznego, opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów zdrowotnych wynikających z rozpoznanych potrzeb oraz organizowanie i nadzorowanie działań w zakresie promocji zdrowia i profilaktyki¹⁴ było rolą Referatu Profilaktyki i ds. Osób Niepełnosprawnych w Departamencie DSP, który odpowiadał za analizę stanu zdrowotnego ludności i ustalanie potrzeb w zakresie opieki zdrowotnej oraz organizowanie i nadzorowanie działań w zakresie promocji zdrowia i profilaktyki¹⁵. Do zadań Departamentu DSP należał również nadzór nad działalnością MOPR¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 26)

Departamenty EDU i DSP nie posiadały szczegółowych danych o liczbie uczniów z nadwagą, niedowagą lub otyłością, co przedstawiono w punkcie 2 wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*. Dopiero w trakcie niniejszej kontroli NIK ustalono (na podstawie informacji ze szkół), że wg stanu na 30 września 2016 r.: 6,9% uczniów miało niedowagę (590 uczniów ze zbadanej populacji – 8.602), 8,9% nadwagę (763 uczniów ze zbadanej populacji – 8.564), a 9,6% zmagало się z otyłością (835 uczniów ze zbadanej populacji – 8.657).

(dowód: akta kontroli str. 33, 421, 449, 467)

Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011 – 2020 plus¹⁷ w celu strategicznym „Wysoka jakość kapitału ludzkiego i bezpieczeństwo społeczne mieszkańców”, w priorytecie „Wspomaganie postaw prozdrowotnych i zdrowego trybu życia mieszkańców” w sposób ogólny odnosiła się do kontynuacji działań prozdrowotnych i profilaktycznych oraz inicjowania rozwiązań adekwatnych do zmian demograficznych. Natomiast w celu strategicznym „Atrakcyjność i dostępność oferty kulturalnej, sportowej, turystycznej i rekreacyjnej”, w priorytecie „Promowanie aktywnych stylów życia i rozwój infrastruktury rekreacyjnej” odniesiono się do promocji zdrowego trybu życia.

(dowód: akta kontroli str. 34-38)

W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Białegostoku na lata 2011 – 2020¹⁸ odniesienie do problemu niedożywienia oraz nadwagi i otyłości ma miejsce w celach strategicznych:

- „Rodzina najlepszym środowiskiem rozwoju”, w priorytecie „Doskonalenie systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną”, w działaniu „Podejmowanie działań pomocowych mających na celu podniesienie poziomu życia rodzin z dziećmi”, monitorowanym m.in. przy zastosowaniu wskaźnika: liczba dzieci i uczniów objętych dożywianiem,

¹² Co zostało określone w § 5 ust. 1 pkt 9 załącznika do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

¹³ Zadania te zostały określone w cz. II ust. 2 pkt 9 i pkt 22 oraz cz. II ust. 3 pkt 11 i pkt 19 załącznika do zarządzenia wewnętrznego Nr 31/15 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 6 lipca 2015 r.

¹⁴ Zadania te zostały określone w cz. II ust. 1 pkt 1 lit. a-c załącznika do zarządzenia wewnętrznego Nr 14/16 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 22 lutego 2016 r.

¹⁵ Co zostało określone w § 19 ust. 1 pkt 4 lit. a i lit. b załącznika do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

¹⁶ Co zostało określone w § 19 ust. 2 pkt 1 lit. b załącznika do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

¹⁷ Elektroniczna wersja dostępna na stronie internetowej http://www.bialystok.pl/pl/dla_biznesu/rozwoj_miasta/.

¹⁸ Elektroniczna wersja dostępna na stronie internetowej http://mopr.bialystok.pl/xtras/zal_strategia2020.pdf.

- „Troska o kondycję zdrowotną”, w priorytecie „Wspomaganie postaw prozdrowotnych i zdrowego stylu życia”, w działaniach: „Realizacja programów profilaktycznych oraz działań edukacyjnych”, „Realizacja kampanii społecznych wzmacniających odpowiedzialność za swoje zdrowie”, „Wspieranie zadań zmierzających do usprawnienia mieszkańców poprzez aktywne spędzanie wolnego czasu”, monitorowanych m.in. ilością realizowanych programów profilaktycznych i przeprowadzonych kampanii społecznych,
- „Skuteczny system społecznego wsparcia oraz integracja środowiska lokalnego”, w priorytecie „Poprawa warunków i jakości życia mieszkańców”, w działaniu „Pomoc w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb bytowych, którego wskaźnikiem do monitorowania była liczba osób objętych pomocą społeczną. (dowód: akta kontroli str. 54-57)

W Programie Pomocy Społecznej Miasta Białegostoku na lata 2014 – 2016¹⁹ nawiązano do zasad określonych w programie „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, poprzez wypłatę zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności albo poprzez zorganizowanie posiłku, w tym dożywianie dzieci i młodzieży w okresie nauki szkolnej.

(dowód: akta kontroli str. 70-82)

Rada Miejska w Białymstoku nie podejmowała uchwał dotyczących walki z niedożywieniem, nadwagą i otyłością. Podejmowane były zaś uchwały dotyczące realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli str. 138)

1.2 W roku szkolnym 2016/2017:

- 34 z 36 szkół podstawowych uczestniczy w programie „Owoce i warzywa w szkole”, którym objęto 8.674 (udziału w programie nie biorą dwie szkoły specjalne – w jednej uczniowie mają problem z przyswajaniem pokarmów, a w drugiej nie prowadzi się nauki w klasach I-III²⁰),
- 35 szkół podstawowych i dwa z 28 gimnazjów uczestniczą w programie „Mleko w szkole”, którym objęto 14.732 uczniów (jedna ze szkół podstawowych nie uczestniczy w programie, ponieważ taką wolę wyraziła rada rodziców, mimo że o uczestnictwie w programie decydować powinni indywidualnie opiekunowie prawni ucznia; gimnazja nie uczestniczą zaś – jak poinformowali UM dyrektorzy tych szkół – z powodu niechęci uczniów, w konsekwencji czego ukształtowany w szkole podstawowej nawyk picia mleka nie jest później utrwalany),
- jedna szkoła podstawowa i dwa gimnazja uczestniczą w programie „Zachowaj równowagę”, którym objęto 588 uczniów (pozostałe szkoły zakończyły już realizację dwuletniego programu bądź realizują inne działania zawierające elementy zdrowego żywienia, o których będzie mowa w dalszej części niniejszego wystąpienia),
- wszystkie szkoły podstawowe, 26 gimnazjów oraz 19 z 33 szkół ponadgimnazjalnych realizuje program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, którym objęto 1.184 uczniów. Powodem nierealizowania programu w dwóch gimnazjach jest – według dyrektorów szkół – brak uczniów kwalifikujących się do objęcia programem lub brak uczniów wymagających pomocy w tym zakresie. Z kolei przyczyną nieuczestniczenia w programie pozostałych szkół ponadgimnazjalnych jest brak bazy żywieniowej i warunków do przygotowania lub wydawania posiłków oraz uczniów wymagających takiej pomocy. (dowód: akta kontroli str. 450-455)

Poza powyższymi programami w obecnym roku szkolnym szkoły realizują takie programy jak: „Trzymaj formę” (12 szkół podstawowych i siedem gimnazjów), „Śniadanie daje moc” (trzy szkoły podstawowe), a pojedyncze szkoły i gimnazja programy: „Mądre żywienie zdrowe pokolenie”, „Żyj smacznie i zdrowo”, „Czas na zdrowie”, „ABC zdrowego żywienia”, „Pajacyk”, „Podziel się posiłkiem”, „Mleko z klasą”, „Ogólnopolski dzień drugiego śniadania”, „VII edycja kampanii tydzień dobrego chleba i zdrowego stylu życia”, „Śniadanie w szkole” oraz autorskie projekty związane z propagowaniem zdrowego stylu życia i odżywiania,

¹⁹ Elektroniczna wersja dostępna na stronie internetowej http://www.bip.bialystok.pl/rozwoj_gminy/programy.html.

²⁰ Program „Owoce w szkole” dotyczy uczniów klas I-III.

o których będzie mowa w punkcie 4. wystąpienia. Wg stanu na 30 września 2016 r. objęto nimi 6.704 uczniów. (dowód: akta kontroli str. 450-455)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie koordynował działań w zakresie realizacji ww. programów. P.o. dyrektora Departamentu EDU wyjaśniła, że: „program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” jest realizowany przez MOPR, który przesyła informacje do szkół, zbiera zapotrzebowanie, prowadzi sprawozdawczość. W stosunku do pozostałych programów – z ich treści nie wynika potrzeba ich koordynacji przez organ prowadzący szkoły”.

(dowód: akta kontroli str. 171, 412)

Działania MOPR i dyrektorów szkół prowadziły do objęcia pomocą wszystkich uczniów jej wymagających. Dyrektorzy zgłaszali MOPR konieczność objęcia ucznia pomocą w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” oraz posiadali narzędzia do objęcia pomocą w ramach tego programu także uczniów bez wydania decyzji administracyjnej przez MOPR (co szerzej przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia). Dodatkowo do dyrektorów szkół zgłaszali się darczyńcy (Caritas, Eleos, osoby prywatne), którzy sponsorowali posiłek np. dla dzieci uchodźców, dzieci osób z niejasną sytuacją prawną, uczestniczących czynnie w wolontariacie lub z innych powodów. Z informacji przekazanych przez dyrektorów szkół wynika, że w latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 (wg stanów na 30 września) odpowiednio 19 z 1.911 (0,99%) i siedmiu z 1.364 (0,51%) uczniów wymagających dożywiania nie objęto pomocą, ponieważ szkoła do której uczęszczali uczniowie nie posiadała własnej stołówki i nie wprowadziła cateringu. Rodzicom uczniów przedstawiona została możliwość uzyskania pomocy w formie zasiłku celowego i przekazano im kontakt (adresowy i telefoniczny) do zespołu pracowników socjalnych MOPR.

(dowód: akta kontroli str. 146-147, 448, 457-464)

Według p.o. dyrektora Departament EDU, departament ten wspierał szkoły w realizacji programów żywieniowych, głównie poprzez podejmowanie na spotkaniach dyrektorów szkół z dyrektorem departamentu spraw związanych z tymi zagadnieniami. Pozwalało to na bieżące wyjaśnianie wątpliwości dotyczących realizacji przez szkoły zadań związanych z żywieniem uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 446-447)

Poza ankietą żywieniową, która została przeprowadzona w kwietniu 2016 roku UM wspierał szkoły w realizacji programów żywieniowych poprzez zapewnienie odpowiedniej dla szkoły liczby etatów w kuchniach i stołówkach szkolnych oraz prowadzenie inwestycji w bazę żywieniową, co szerzej opisano w punkcie 3. niniejszego wystąpienia. Aby posiłek spożywało najwięcej dzieci, Departament EDU przekazywał szkołom informacje o programie „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” i zachęcał dyrektorów szkół do objęcia programem jak największej ilości uczniów. Jednocześnie Rada Miejska w Białymstoku podjęła trzy niżej wymienione uchwały:

- uchwała Nr LVIII/648/14 Rady Miasta Białystok z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Pomoc Miasta Białegostoku w zakresie dożywiania” na lata 2014 – 2020,
- uchwała Nr LIV/630/14 Rady Miasta Białystok z dnia 20 stycznia 2014 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności przyznawanego w ramach wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014 – 2020 (kryterium to podwyższono do 150% kryteriów dochodowych, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej²¹),
- uchwała Nr LVIII/647/14 Rady Miasta Białystok z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej – stanowiąca, że odstępuje się od żądania zwrotu wydatków za świadczenia przyznane w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, jeśli dochody osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 150% ww. kryterium dochodowego.

(dowód: akta kontroli str. 132-137, 170-171)

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.

W roku szkolnym 2015/2016 w dni wolne od nauki szkolnej dożywianie uczniów prowadzone było w trzech szkołach podstawowych dla 75 uczniów. Dożywianie było też zapewnione 497 uczniom uczestniczącym w zimowiskach i półkoloniach. W roku szkolnym 2016/2017 nie było prowadzonego tego typu dożywiania. (dowód: akta kontroli str. 101)

Według MOPR, w latach 2015 – 2016 nie występowały przerwy w realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, a uczniom wydawano jeden posiłek dziennie.

(dowód: akta kontroli str. 147)

Dyrektorzy placówek oświatowych posiadali pełnomocnictwa²² upoważniające ich do udzielania zwolnień dla rodziców lub uczniów z całości lub części opłat za posiłki w stołówce szkolnej w przypadku szczególnie trudnej sytuacji materialnej rodziny lub w szczególnie uzasadnionych przypadkach losowych. Wg danych MOPR w kolejnych z lat 2012 – 2016 (I półrocze) z prawa tego dyrektorzy skorzystali dla 491, 511, 475, 448 i 224 uczniów. (dowód: akta kontroli str. 141-142, 157, 159, 164, 167, 169)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dobrą praktyką byłoby informowanie dyrektorów szkół o niewykorzystaniu przez Miasto 20% limitu dzieci i uczniów objętych programem „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na podstawie tzw. list dyrektorskich. Stworzyłoby to bowiem możliwość objęcia nieodpłatnym dożywianiem większej liczby dzieci i uczniów wymagających faktycznie takiej pomocy, gdy nie przysługuje ona z powodów niespełniania kryterium wysokości dochodu na osobę w rodzinie.

2. Monitorowanie oraz nadzór nad sposobem wdrażania zasad zdrowego żywienia, w tym realizacji programów

Opis stanu
faktycznego

2.1 Departamenty EDU i DSP nie monitorowały realizacji przez szkoły programów w zakresie wdrażania zasad zdrowego żywienia dzieci (poza programem „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”), o czym szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*. Według danych otrzymanych w trakcie kontroli NIK przez Departament EDU, na przestrzeni czterech lat²³, spośród uczniów objętych badaniem, wskaźnik uczniów:

- z niedowagą wzrósł z 4,1% w 2012 roku do 6,9% w 2016 roku,
- z nadwagą wzrósł z 5,8% w 2012 roku do 8,9% w 2016 roku,
- otyłych wzrósł z 5,6% w 2012 roku do 9,6% w 2016 roku.

Nie była przeprowadzana diagnoza aktywności fizycznej uczniów, gdyż – zdaniem p.o. dyrektora Departamentu EDU – robią to nauczyciele wychowania fizycznego.

(dowód: akta kontroli str. 171, 411-412, 449, 467)

Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, Departament EDU nie miał kompleksowej wiedzy o liczbie szkół uczestniczących w poszczególnych programach i o ewentualnych problemach wynikających z ich realizacji. Nie mógł zatem ocenić realizacji tych programów. Zebrane przez Departament EDU w trakcie kontroli NIK informacje ze szkół wskazują, że szkoły widzą pozytywne skutki programów, sygnalizują jednocześnie problemy wynikające z ich realizacji w postaci:

- dostępu do niezdrowej żywności w sklepach zlokalizowanych w okolicy szkoły,
- nawyków i wzorców żywieniowych wyniesionych przez uczniów ze środowiska rodzinnego, negatywnego podejścia rodziców do edukacji żywieniowej i braku współpracy w kontynuowaniu zmian nawyków żywieniowych w domu, mimo wyeliminowania niezdrowego jedzenia ze sklepiku szkolnego oraz zmian wprowadzonych w stołówkach szkolnych,
- mody na spotkania młodzieży w restauracjach typu fast food.

(dowód: akta kontroli str. 171, 203-204, 421)

²² Były to pełnomocnictwa nadawane zarządzeniami Prezydenta Miasta Białegostoku.

²³ Porównaniem objęto stan na 30 września 2012 r. i na 30 września 2016 r.

2.2 W latach 2015 – 2016 (do 30 września) Urząd nie kontrolował w MOPR i w szkołach wydatkowania środków na realizację programów (w tym programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”) i kształtowanie zasad zdrowego żywienia, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*. Dyrektor Biura Kontroli wyjaśniła, że kontrole przeprowadzane są na podstawie planu kontroli, który w latach 2015 – 2016 nie zakładał kontroli w jednostkach realizujących program *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*, o kontrolę nie występował też departament nadzorujący to zadanie. Prezydent Miasta wyjaśnił, że to wojewoda sprawuje kontrolę prawidłowości wykonania programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*, w tym wydatkowania środków finansowych. W roku 2016 kontrolę kompleksową w MOPR (w tym również z realizacji tego programu) przeprowadził Podlaski Urząd Wojewódzki, który nie stwierdził uchybień i nieprawidłowości oraz nie skierował zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 172, 205, 213-214, 406-408)

Weryfikacja usług żywieniowych nastąpiła w kwietniu 2016 roku w ramach ankiety, którą szkoły przeprowadziły wśród rodziców dzieci, na zlecenie Departamentu EDU. Analiza wyników ankiet wykazała, że po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 sierpnia 2015 r.²⁴ uczniowie domagali się lepszego doprawiania potraw, stosowania soli. Zdanie takie wyraziło 60,3% ankietowanych, którzy zdecydowali się na zamieszczenie w ankiecie uwagi. Najwięcej uwag tego typu było w gimnazjach – 84,2%. W latach 2015 – 2016 (do 30 września) do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące nieprawidłowego przygotowania posiłków na stołówkach lub sprzedaży w sklepikach szkolnych niezdrowych produktów. Weryfikacja usług żywieniowych jedynie w formie ankiety była zdaniem NIK niewystarczająca, co szerzej przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*. Świadczą o tym wyniki kontroli NIK przeprowadzonych w szkołach.

(dowód: akta kontroli str. 104-131, 172)

W Szkole Podstawowej Nr 1 im. Juliusza Słowackiego kontrole sanitarne oceny jakości żywienia, przeprowadzone na zlecenie NIK przez Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (PWIS) w Krakowie²⁵ i Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku²⁶ wykazały niewłaściwą kaloryczność posiłków. Stwierdzono bowiem m.in. zawyżony udział energii pochodzący z białka i tłuszczu, zaniżony udział energii pochodzący z węglowodanów. Stwierdzono także zawyżoną zawartość chlorku sodu (wg PPIS w Białymstoku) i siedmiu innych substancji (wg PWIS w Krakowie). PWIS w Krakowie stwierdził ponadto m.in., że podstawowym składnikiem energetycznym diety jest w badanym jadalospisie tłuszcz, a nie węglowodany.

Kontrola PPIS w Białymstoku wykazała dodatkowo pięć naruszeń obowiązujących przepisów: [1] niezaktualizowanie składu zespołu dotyczącego systemu HACCP w dokumentacji ww. systemu, [2] brak zapisów potwierdzających realizację instrukcji dobrej praktyki higienicznej w zakresie kontroli obecności szkodników, [3] nieopracowywanie ogólnodostępnej informacji dla konsumenta na temat substancji lub produktów powodujących alergie lub reakcje nietolerancji, [4] zniszczone (z odpryskami farby) sufity i ściany w pomieszczeniu kuchni, zmywalni, magazynie oraz obieralni warzyw i owoców, wc personelu, korytarzu komunikacyjnym oraz [5] miejscami uszkodzona podłoga pomieszczenia kuchni, z ubytkami terakoty.

Z kolei w Szkole Podstawowej Nr 34 im. Józefa Zachariasza Bema z przeprowadzonego, na zlecenie NIK, przez PPIS w Białymstoku badania²⁷ wynika, że udział energii pochodzący z białka został zawyżony o 4,2%²⁸, a zawartość chlorku sodu wyniosła 6,3 g, chociaż

²⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie grup środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty oraz wymagań, jakie muszą spełniać środki spożywcze stosowane w ramach żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży w tych jednostkach (Dz. U. poz. 1026). Rozporządzenie zwane dalszej: „rozporządzeniem z 26 sierpnia 2015 r.”

²⁵ Badanie przeprowadzone metodą szacunkową na podstawie przedłożonych wykazów surowców, środków spożywczych i ich gramatury.

²⁶ Na podstawie pobranej próbki obiadu.

²⁷ Podobnie jak w przypadku Szkoły Podstawowej Nr 1 im. Juliusza Słowackiego na podstawie pobranej próbki.

²⁸ Kryteria – Normy żywienia dla populacji polskiej – nowelizacja. Redaktor naukowy: prof. dr hab. med. Mirosław Jarosz, 2012.

wg zaleceń²⁹ w posiłku obiadowym spożycie soli nie powinno przekraczać 1,5 – 2 g. Jednocześnie PWIS w Krakowie w ocenie żywienia³⁰ stwierdził m.in. nadmierną podaż: sodu (o 179%), fosforu (o 77%), magnezu (o 138%), żelaza (o 120%)³¹ oraz zawyżony udział białka o 230% w stosunku do normy (EAR³²). Głównym źródłem białka było mięso wieprzowe lub drobiowe. Mały udział stanowiły: ryby, mleko i produkty mleczne.

P.o. dyrektora Departamentu EDU wyjaśniła, że każdorazowo podczas planowych kontroli szkół, inspektorzy zapoznają się z wynikami kontroli PPIS, w tym realizacją zaleceń pokontrolnych, jeśli takie zostały wydane. Jednocześnie, w przypadku występowania przez dyrektorów szkół do Urzędu o sfinansowanie remontów, dołączają odpisy decyzji PPIS. Departament EDU nie zlecał zaś przeprowadzenia PPIS kontroli w jednostkach oświatowych miasta, w tym kontroli kaloryczności posiłków. (dowód: akta kontroli str. 471)

Zmiany dotyczące asortymentu sklepików szkolnych rozpoczęto w 2012 roku, kiedy trzech radnych Rady Miejskiej w Białymstoku złożyło interpelację w sprawie kontroli asortymentu sklepików szkolnych. Podnosili kwestię sprzedaży ich zdaniami niewłaściwych towarów oraz towarów po upływie ich terminu ważności. Wskazane przez radnych towary zostały przebadane przez PPIS, który ocenił że brak było podstaw do wycofania ich ze sprzedaży. PPIS zaznaczył, że każdy sklepik szkolny jest raz w roku objęty kontrolą kompleksową wraz z kontrolą asortymentu sklepu. Mając jednak na uwadze, że prawidłowe żywienie zapewnia prawidłowe funkcjonowanie organizmu, p.o. dyrektora Departamentu EDU w lutym 2012 roku przekazała dyrektorom szkół listy produktów polecanych i listy produktów, które warto wycofać ze sklepu szkolnego (szerzej przedstawiono to w punkcie 4. wystąpienia pokontrolnego). Departament EDU był w stałym kontakcie z dyrektorami szkół w zakresie wdrażania tych zmian. (dowód: akta kontroli str. 172, 215-227)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. Urząd nie miał rozeznania o problemach niedożywienia, nadwagi i otyłości występujących wśród uczniów, które skompletowano dopiero w trakcie kontroli NIK. Departamenty EDU i DSP nie monitorowały realizacji przez szkoły programów kształtujących zasady zdrowego żywienia dzieci. UM nie posiadał zatem wiedzy, jak po badaniu z roku 2011³³ zmieniła się sytuacja zdrowotna dzieci, związana z prawidłowym żywieniem oraz czy realizacja ww. programów przyczyniła się do zmniejszenia liczby dzieci niedożywionych oraz zagrożonych nadwagą i otyłością (monitorowaniem objęty był tylko program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, z którego dane liczbowe oraz opis działań zamieszczano w corocznych sprawozdaniach z działalności MOPR, przekazywanych za pośrednictwem UM Radzie Miejskiej w Białymstoku).

Według p.o. dyrektora Departamentu EDU działania takie „realizowali dyrektorzy szkół i w związku z tym, w przypadkach wymagających wiedzy, zasięgalismy informacji u dyrektorów”.

Z ustaleń kontroli wynika jednak, że Departament EDU nie posiadał danych niezbędnych do sporządzenia wymaganych dla kontroli zestawień i w trakcie kontroli NIK zasięgał informacji u dyrektorów szkół.

Dyrektor Departamentu DSP dodał, że: „*należy mieć na uwadze, że monitorowanie w formie powtórzenia badań Miasta Białegostoku z 2011 r. nie odpowie na pytanie, czy działania szkół były efektywne, bo badaniem takim należałoby objąć tą samą grupę uczniów, co jest niemożliwe z wielu przyczyn*”.

(dowód: akta kontroli str. 171, 406-407, 411-412, 444-446)

²⁹ Kryteria – „Zalecenia dotyczące wartości odżywczej posiłków, ze szczególnym uwzględnieniem obiadów w szkole”, Traczyk I., Woźnicka K.

³⁰ Podobnie jak w przypadku Szkoły Podstawowej Nr 1 im. Juliusza Słowackiego badanie przeprowadzone metodą szacunkową.

³¹ Poza tym nadpodaż dotyczyła witaminy A (413% normy), witaminy E (165% normy), tiaminy (251% normy), ryboflawiny (167% normy), witaminy B6 (435% normy), witaminy B12 (145% normy) i witaminy C (249% normy).

³² Średnie zapotrzebowanie grupy pokrywa zapotrzebowanie ok. 50% zdrowych, prawidłowo odżywionych osób w grupie.

³³ „Ocena sposobu żywienia i stanu odżywienia dzieci i młodzieży w wieku szkolnym Miasta Białegostoku”.

2. Zgodnie z art. 34a ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³⁴, organ prowadzący szkołę sprawuje nadzór nad jej działalnością, któremu w szczególności podlega prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę środkami pochodzącymi z innych źródeł. Nadzór ten powinien zatem obejmować również programy „Owoce i warzywa w szkole” oraz „Mleko w szkole”, których źródłem finansowania były środki z budżetu państwa i Unii Europejskiej. Szkół nie objęto jednak kontrolą w zakresie wykorzystywania środków przekazanych na doposażenie stołówek szkolnych. P.o. dyrektora Departamentu EDU wyjaśniła, że: „nie wszystkie jednostki są kontrolowane w każdym roku. Kontrole w jednostkach oświatowych, które otrzymały granty na realizację autorskich programów żywieniowych (będzie o nich mowa w pkt 4. wystąpienia pokontrolnego) akurat nie były w tym czasie realizowane, a formą kontroli było przekazywanie sprawozdań z realizacji zadań”.

(dowód: akta kontroli str. 172, 213-214, 406-408, 412-413)

3. Weryfikacja przez Urząd usług żywieniowych w szkołach poprzez badanie ankietowe okazała się niewystarczająca do oceny jakości posiłków. Świadczą o tym wyniki kontroli równoległe przeprowadzonych w Szkole Podstawowej Nr 1 im. Juliusza Słowackiego oraz Szkole Podstawowej Nr 34 im. Józefa Zachariasza Bema, opisane w punkcie 2.2 wystąpienia pokontrolnego, z których wynika nieprzestrzeganie norm żywienia dotyczących wartości składników odżywczych i kaloryczności posiłków.

Współpraca Urzędu z PPIS w zakresie oceny jakości żywienia w placówkach oświatowych na terenie Miasta pozwoliłaby zaś na rzetelną ocenę i ewentualne wyeliminowanie nieodpowiedniej jakości posiłków wydawanych w stołówkach szkolnych.

3. Środki finansowe na realizację programów

Opis stanu
faktycznego

3.1 Wydatki na realizację programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w latach 2012 – 2016 (I półrocze) wyniosły odpowiednio: 7.090,8 tys. zł, 7.939,1 tys. zł, 7.566,8 tys. zł, 8.072 tys. zł i 3.565,1 tys. zł³⁵, z tego 1.714,8 tys. zł (24,2%), 2.659,7 tys. zł (33,5%), 2.829,3 tys. zł (37,4%), 2.523,7 tys. zł (31,3%) i 1.430,1 tys. zł (40,1%) pochodziło ze środków własnych Urzędu, a pozostała część z dotacji Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego. W tych latach z posiłku skorzystało odpowiednio 3.507, 2.940, 3.186, 2.821 i 1.932 osób, w tym 676, 686, 712, 683 i 410 dzieci do czasu rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej oraz 2.831, 2.254, 2.456, 2.138 i 1.522 uczniów do ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej.

(dowód: akta kontroli str. 152, 158, 161, 166, 168)

W latach 2015 – 2016 (do 30 września) na działania szkół kształtujące prawidłowe nawyki żywieniowe Miasto Białystok przeznaczyło 29,4 tys. zł, z tego:

- 17,4 tys. zł na realizację autorskich projektów szkół,
- 12 tys. zł na jedno z zadań w ramach budżetu obywatelskiego w 2016 roku.

Szczegółowe omówienie realizowanych działań znajduje się w punkcie 4. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 271-277)

3.2 Departament EDU nie posiadał wiedzy na temat liczby uczniów dożywianych w poszczególnych szkołach w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (wartości te zostały pozyskane w trakcie kontroli NIK). Dane o uczniach, którym rodzice wykupili obiad znajdowały się zaś w Systemie Informacji Oświatowej. W latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 (wg stanu na 30 września) do szkół uczęszczało odpowiednio 37.892 i 36.300 uczniów³⁶, z których 14.713 (38,8%) i 13.006 (35,8%) korzystało z obiadów, w tym odpowiednio 1.696 i 1.184 w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, 215 i 180 uczniom obiady były opłacane przez sponsorów prywatnych³⁷, którzy dobrowolnie zgłaszali chęć pomocy wybranym osobom. Spośród 97 szkół, dla których

³⁴ Dz. U. 2016 r. poz. 1943.

³⁵ Kwoty wskazane przez MOPR w sprawozdaniach z realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, przekazywanych do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego. Miasto Białystok nie miało wiedzy na temat kosztów realizacji programów żywieniowych finansowanych ze środków Agencji Rynku Rolnego.

³⁶ Brano pod uwagę liczbę uczniów szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych.

³⁷ Caritas, Eleos, osoby prywatne i inne podmioty.

Miasto Białystok było organem prowadzącym, w kuchni wyposażono 81, w pięciu stosowany był catering (trzy gimnazja oraz po jednej szkole podstawowej i ponadgimnazjalnej), zaś 11 szkół ponadgimnazjalnych nie posiadało kuchni ani nie korzystało z cateringu zewnętrznego. (dowód: akta kontroli str. 170, 448, 452, 457, 465-466)

Dyrektorzy szkół zgłaszali Departamentowi EDU potrzeby dotyczące koniecznych zakupów lub inwestycji związanych z istniejącą bazą żywieniową. W latach 2015 – 2016 (do 30 września) wydatki na te cele wyniosły 2.168,5 tys. zł:

- z budżetu Miasta wydatkowano 1.605 tys. zł, w tym:
 - 641 tys. zł na inwestycje (130,4 tys. zł i 510,6 tys. zł w kolejnych latach), które dotyczyły m.in. zakupu pieców konwekcyjno-parowych³⁸, szaf chłodniczych, zmywarek, dźwigów towarowych,
 - 696,4 tys. zł na zakup materiałów i wyposażenia³⁹ (301,9 tys. zł i 394,5 tys. zł⁴⁰ w kolejnych latach),
 - 267,6 tys. zł na zakup usług remontowych (112,4 tys. zł i 155,3 tys. zł⁴¹ w kolejnych latach),
 - 36,6 tys. zł na adaptację na przedszkole w 2016 roku części budynku Publicznego Gimnazjum Nr 18 (wyposażenie kuchni w piec konwekcyjno-parowy ze zmiękczaczem wody),
- z wydzielonego rachunku dochodów własnych placówek oświatowych⁴² przeznaczono 526,8 tys. zł, w tym:
 - 27,3 tys. zł na zakupy inwestycyjne w 2015 roku,
 - 463,5 tys. zł na zakup materiałów i wyposażenia (320,5 tys. zł i 143 tys. zł w kolejnych latach),
 - 36 tys. zł na zakup usług remontowych (16,2 tys. zł i 19,8 tys. zł w kolejnych latach).(dowód: akta kontroli str. 172, 228-263, 269-270, 435)

Dwie placówki oświatowe, które we wrześniu 2016 roku złożyły zapotrzebowanie na zakup pieca konwekcyjno-parowego zostały poinformowane, że ich prośba zostanie ujęta w budżecie na 2017 rok, z powodu niewystarczających środków finansowych w bieżącym roku budżetowym. (dowód: akta kontroli str. 264-268)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Działania edukacyjne i organizacyjne towarzyszące realizacji programów i kształtujące prawidłowe nawyki żywieniowe

Opis stanu
faktycznego

W ramach budżetu obywatelskiego Miasta Białystok na 2016 rok ⁴³ wybrany został projekt pn. „*Biegam, skaczę w piłkę gram w szkole lepsze stopnie mam*”. Realizatorem działania był Zespół Szkół Integracyjnych Nr 1 im. Świętego Jana Pawła II w Białymstoku (dalej: ZSI Nr 1). W ramach projektu przeprowadzonych miało zostać kilka zadań: festyn

³⁸ Zakupy pieców konwekcyjno-parowych pozwoliły m.in. na poprawę jakości posiłków i większą efektywność działania oraz na zapewnienie właściwych warunków przechowywania produktów. Według producentów i dystrybutorów pieców konwekcyjno-parowych, daje on oszczędności: około 30-60% energii, do 40% wody, do 90-95% tłuszczu, do 50% ubytków masy produktów, czas pracy – dzięki możliwości jednoczesnego przygotowywania wielu potraw bez wzajemnego przenikania zapachów. Zastępuje on pracę wielu tradycyjnych urządzeń gastronomicznych, jak: piekarnik, trzon kuchenny, patelnia, grill. Pozwala na oszczędność powierzchni w kuchni – zajmuje około 1 m² powierzchni i można postawić jeden piec na drugim.

³⁹ Zakupy bieżących środków na utrzymanie bloku żywieniowego.

⁴⁰ W 2016 roku kwota podzielona na placówki oświatowe.

⁴¹ J. w.

⁴² Dochody te zostały wymienione w uchwale Nr V/41/15 Rady Miasta Białystok z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie wydzielonego rachunku dochodów i wydatków nimi finansowanych dla jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Chodzi m.in. o dochody z tytułu najmu i dzierżawy składników majątku, opłaty za korzystanie z żywienia w placówkach oświatowych.

⁴³ Projekty zakwalifikowane w 2016 roku, dostępne na stronie internetowej Urzędu Miejskiego: <http://budzet.um.bialystok.pl/pl/popzednie/budzetobywatelski2016/projekty.html>.

integracyjny⁴⁴, półkolonie dla dzieci⁴⁵, zajęcia ruchowe i reedukacyjne⁴⁶, konsultacja z dietetykiem⁴⁷ i olimpiada sportowa w piłce ręcznej, nożnej, siatkówce i lekkiej atletyce⁴⁸.

Konsultacja z dietetykiem miała na celu przybliżyć dzieciom i rodzicom znaczenie zdrowego odżywiania, jego wpływu na ich organizm oraz jego funkcjonowanie, udzielenie wskazówek dotyczących przygotowania zdrowego jedzenia i przekąsek. Spotkania były przewidziane dla dzieci i rodziców z osiedla Wysoki Stoczek i uczniów ZSI Nr 1 klas III szkoły podstawowej. Koszt realizacji konsultacji z dietetykiem został oszacowany na 12.000 zł⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str. 271-275)

W latach 2015 – 2016 placówki oświatowe składały do Urzędu wnioski o przyznanie grantu na realizację autorskich projektów, związanych z prawidłowym odżywianiem. P.o. dyrektora Departamentu EDU wyjaśniła, że: „celem konkursu na realizację grantu jest wspieranie szkół i placówek Miasta Białegostoku w realizacji działań wpisujących się w priorytety zawarte w Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011 – 2020 plus, zaś decyzję o tematyce grantu w danej placówce podejmuje jej społeczność – w zależności od potrzeb, zainteresowań, możliwości, a Departament Edukacji nie ingerował w wybory dokonywane przez szkoły ani nie zachęcał do podejmowania działań w określonym obszarze”. W latach 2015 – 2016 realizowanych było siedem projektów z dziewięciu złożonych (dwa nie były zrealizowane z powodu niespełniania wymogów formalnych przez wnioski⁵⁰). I tak:

1. Przedszkole Samorządowe Nr 2 w 2015 roku zrealizowało projekt „Gruszkowo – jedz zdrowo i kolorowo – program edukacji żywieniowej” (dofinansowany kwotą 968 zł), w którym uczestniczyło 25 dzieci. W ramach projektu przeprowadzono m.in. spotkanie z dietetykiem, który przybliżył uczestnikom tematykę zdrowego żywienia i właściwego komponowania posiłków. (dowód: akta kontroli str. 278-285, 472)
2. Szkoła Podstawowa Nr 28 w 2015 roku zrealizowała projekt „Zdrowie na talerzu” (dofinansowany kwotą 893 zł), w którym uczestniczyło 49 uczniów i 67 rodziców. W trakcie projektu przeprowadzono m.in. warsztaty na temat zdrowego odżywiania i konkursy utrwalające postawy prozdrowotne. (dowód: akta kontroli str. 286-292)
3. Zespół Szkół Technicznych w 2015 roku zrealizował projekt „Podlaskie ze smakiem – poznawanie dziedzictwa kulinarnego regionu” (dofinansowany kwotą 5.400 zł), w którym uczestniczyło 31 uczniów. W trakcie realizacji projektu młodzież propagowała kuchnię regionalną i zdrowe żywienie. W 2016 roku realizowany był projekt „Apetyczna szkoła rozbudza pasję – szkolny klub miłośników dobrego żywienia” (dofinansowany kwotą 1.382 zł), z planowaną liczbą 16 uczestników⁵¹, którego celem było m.in. propagowanie zdrowego i mądrego żywienia wśród młodzieży. (dowód: akta kontroli str. 293-314)
4. Przedszkole Samorządowe Nr 48 w 2016 roku realizowało projekt⁵² „Recepta na zdrowie – Żyjemy zdrowo – na sportowo” (dofinansowany kwotą 614 zł). Projekt ten promował zdrowy styl życia rodziny (aktywność fizyczną połączoną ze zdrowym żywieniem). Jego celem było m.in. uświadamianie rodzicom przyczyn i skutków otyłości, pogłębianie wiedzy na temat prawidłowego żywienia i zbilansowanej diety oraz zwiększenie świadomości prozdrowotnej. Uczestniczyło w nim 125 dzieci i 250 rodziców. (dowód: akta kontroli str. 315-322, 440-443)
5. Przedszkole Samorządowe Nr 60 w 2016 roku realizowało projekt „Zdrowo jemy – zdrowo żyjemy” (dofinansowany kwotą 3.534 zł), przewidziany dla 105 dzieci wraz z rodzeństwem oraz 50 rodziców i dziadków. Celem projektu było⁵³ uświadomienie

⁴⁴ W dniu 1 czerwca 2016 r.

⁴⁵ W pierwszym i ostatnim tygodniu wakacji.

⁴⁶ Od 15 stycznia do 15 czerwca i od 15 września do 15 grudnia 2016 r.

⁴⁷ Bez określenia terminu i częstotliwości.

⁴⁸ Bez określenia terminu.

⁴⁹ Projekt nie został jeszcze zakończony, zatem nie było sprawozdania z jego realizacji z ostateczną kwotą.

⁵⁰ W poprzednich latach szkoły złożyły z opóźnieniem sprawozdania z realizacji projektów, które wówczas realizowały, co było powodem nieuwzględnienia wniosku.

⁵¹ Projekt był w trakcie realizacji.

⁵² Planowaną datą zakończenia projektu był 15 października 2016 r., lecz do zakończenia czynności kontrolnych nie zostało sporządzone sprawozdanie z jego realizacji.

⁵³ Projekt nie został zakończony do zakończenia czynności kontrolnych.

i propagowanie zasad zdrowego żywienia oraz ich związek ze zdrowiem wśród dzieci i ich rodzin oraz profilaktyka otyłości i innych chorób wynikających ze złego odżywiania.
(dowód: akta kontroli str. 323-326)

6. Przedszkole Samorządowe Nr 55 w 2016 roku zrealizowało projekt „W zdrowym ciele – zdrowy duch” (dofinansowany kwotą 2.282 zł), w którym uczestniczyło 38 uczniów i 47 rodziców. Celem projektu było promowanie zdrowego stylu życia, kształtowanie postaw prozdrowotnych poprzez aktywny udział uczestników m.in. w zajęciach kulinarnych.
(dowód: akta kontroli str. 327-337)

Poza działaniami współfinansowanymi z budżetu Miasta Białystok, szkoły prowadziły inne liczne działania edukacyjne, takie jak: konkursy plastyczne, spotkania z dietetykiem, turnieje wiedzy o zdrowym żywnieniu, organizację festynów dotyczących zdrowego żywienia, szkolenia kadry pedagogicznej z tego zakresu, pogadanki na godzinach wychowawczych. Działania te prowadzone były we współpracy m.in. z Wojewódzką Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną w Białymstoku, Instytutem Zdrowego Żywnienia, Uniwersyteciem Medycznym w Białymstoku, Białostockim Centrum Onkologii.

(dowód: akta kontroli str. 387-396)

P.o. dyrektora Departamentu EDU 26 października 2015 r. przekazała dyrektorom przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów, szkół specjalnych, ponadgimnazjalnych i placówkom pracy pozaszkolnej pismo Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku w sprawie udostępniania wody wodociągowej dzieciom w placówkach oświatowo-wychowawczych. Pismo zawierało zasady udostępniania wody, opracowane przez Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny. Wg autorów tych zasad jedną z korzyści udostępniania wody wodociągowej dzieciom będzie ograniczenie spożycia słodzonych napojów, a przez to zmniejszenie spożycia cukrów prostych, przeciwdziałanie próchnicy oraz nadwadze i otyłości oraz przyczyni się to do kształtowania od najmłodszych lat pożądanych – ze względów zdrowotnych – nawyków żywieniowych. Według danych jakie Departamentu EDU ustalił w toku kontroli NIK, na dzień 28 września 2016 r. 27 (z 97, tj. 27,8%) szkół udostępniało wodę wodociągową, w tym 19 z nich uczyniło to po otrzymaniu wspomnianego pisma⁵⁴.

(dowód: akta kontroli str. 351-381)

W 2012 roku p.o. dyrektora Departamentu EDU skierowała do dyrektorów szkół i placówek oświatowych Miasta Białegostoku pismo z prośbą o podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie ze sklepików szkolnych tzw. śmieciowego jedzenia. Załącznikiem do tego pisma była lista produktów polecanych do sklepiku szkolnego i produktów, które warto wycofać z asortymentu⁵⁵. Po wejściu w życie rozporządzenia z 26 sierpnia 2015 r. – jak wyjaśniła p.o. dyrektora Departamentu EDU – „departament był w stałym kontakcie z dyrektorami szkół i temat nowych wytycznych dla asortymentu sklepików szkolnych był szeroko dyskutowany, departament był też pośrednikiem pomiędzy szkołami a PPIS”. Wg stanu na 10 października 2016 r. w 33 szkołach funkcjonowały sklepiki szkolne, o 21 mniej niż w roku szkolnym 2012/2013.

(dowód: akta kontroli str. 102, 382-386, 446-447)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. Dobrą praktyką byłoby wypracowanie skutecznego mechanizmu informowania dyrektorów szkół o niewykorzystaniu przez Miasto 20% limitu dzieci i uczniów objętych programem „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na podstawie tzw. list dyrektorskich. Stworzyłoby to bowiem możliwość objęcia nieodpłatnym dożywianiem

⁵⁴ Ponadto wodę udostępniło dziewięć przedszkoli.

⁵⁵ Lista ta pochodziła z publikacji *Wiem co jem – sklepik szkolny*, wydanej w 2011 roku przez Miasto Stołeczne Warszawa w ramach kampanii *Wiem co jem* na rzecz prawidłowego żywnienia dzieci i młodzieży w placówkach oświatowych, a Miasto Białystok otrzymało zgodę na możliwość korzystania z tej listy.

większej liczby dzieci i uczniów wymagających faktycznie takiej pomocy, gdy nie przysługuje ona z powodów niespełniania wymogów ustawowych.

2. Współpraca Urzędu z PPIS w zakresie oceny jakości żywienia w placówkach oświatowych na terenie Miasta pozwoliłaby na rzetelną ocenę i ewentualne wyeliminowanie nieodpowiedniej jakości posiłków wydawanych w stołówkach szkolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

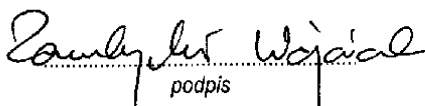
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

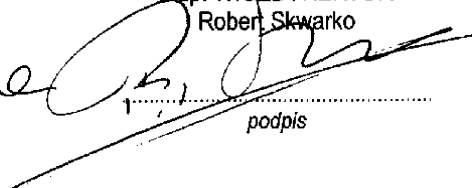
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 23 grudnia 2016 r.

Kontroler
Wojciech Zambrzycki
starszy inspektor kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko


podpis


podpis