



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.025.01.2016

P/16/073

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@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 Krakowie
Kontrolerzy	1. Monika Różańska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/113/2016 z 16 września 2016 r. 2. Stanisław Dziwisz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKR/112/2016 z 16 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4, 322-323)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa, pl. Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków (UMK, Gmina lub Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Majchrowski Prezydent Miasta Krakowa (Prezydent)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Gminy na rzecz stworzenia warunków sprzyjających wdrażaniu zasad zdrowego żywienia wśród dzieci i młodzieży szkolnej. Problematyka ta ujęta została w dokumentach strategicznych Miasta. Gmina organizowała konferencje i szkolenia oraz brała aktywny udział w kampaniach i wydarzeniach społecznych propagujących zasady zdrowego żywienia.

Działania na rzecz kształtowania nawyków prawidłowego żywienia wśród uczniów na terenie Gminy prowadziły głównie jej placówki oświatowe, które uczestniczyły w programach żywieniowych i edukacyjnych, takich jak: *Owoce i warzywa w szkole*, *Mleko w szkole*, *Trzymaj formę*, *Szkoła promująca zdrowie* i *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*. Potrzeby oraz problemy, związane z prawidłowym żywieniem, rozpoznawane były przede wszystkim przez szkoły oraz Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie (MOPS). Natomiast problemy zaburzeń masy ciała wśród dzieci i młodzieży szkolnej identyfikowane były przez podmioty systemu medycyny szkolnej, które realizowały m.in. program finansowany z budżetu Gminy, mający na celu zwiększenie dostępności uczniów do gabinetów profilaktyki w szkołach. Dzięki wprowadzonemu przez Gminę lokalnemu programowi osłonowemu³, co roku kilkuset uczniów z rodzin, w których dochód na osobę przekraczał kryterium wyznaczone programem „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, otrzymywało bezpłatny gorący posiłek w szkole.

Urząd nie zbierał i nie posiadał informacji w zakresie liczby uczniów z nieprawidłową masą ciała. Tymczasem na terenie Gminy problem zaburzeń masy ciała wśród uczniów narasta.

¹ Kontrolą objęto rok szkolny 2015/2016 do dnia zakończenia czynności kontrolnych, natomiast dane statystyczne zostały zebrane 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. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

³ Uchwała nr XCV/1425/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu osłonowego dotyczącego udzielania mieszkańcom Gminy Miejskiej Kraków pomocy w zakresie dożywiania.

Przykładowo w Szkole Podstawowej nr 68 w Krakowie, w latach szkolnych 2014/2015 – 2015/2016, aż 23,6% przebadanych uczniów miało nieprawidłową wagę ciała, w tym 3,8% uczniów miało niedowagę, 13,5% nadwagę, a 6,3% dzieci było otyłych. W Szkole Podstawowej nr 34, w latach szkolnych 2012/2013 - 2015/2016, odsetek dzieci z niedowagą wzrósł z 3%, do 10%, a z nadwagą z 4% do 6%. Pielęgniarki szkolne nie przekazywały dyrekcjom tych szkół zbiorczych danych w tym zakresie. Zdaniem NIK dane dotyczące zaburzeń wagi uczniów mogłyby być wykorzystane przy analizie i ocenie potrzeb zdrowotnych mieszkańców Krakowa oraz czynników powodujących ich zmiany, o której mowa w art. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴. Wyniki tej analizy mogłyby posłużyć również do oceny efektywności realizowanych na terenie Krakowa programów i działań w obszarze propagowania zasad zdrowego żywienia oraz znaleźć odzwierciedlenie w miejskich programach polityki zdrowotnej i działaniach, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

NIK zwraca ponadto uwagę na skutki przeprowadzonej w 2012 r. reorganizacji sposobu żywienia w placówkach oświatowych na terenie Krakowa. Według dokonanej w 2013 r. przez Urząd analizy reorganizacji, w 41 szkołach, w których z dniem 1 września 2012 r. nastąpiła zmiana formy prowadzenia kuchni, liczba uczniów korzystających ze stołówki spadła z 37,16% do 24,5% uczniów ogółem. W następnych 47 szkołach, w których w roku szkolnym 2013/2014 nastąpiła zmiana formy prowadzenia kuchni, liczba uczniów korzystających ze stołówki spadła z 50,4% do 39,74%. Jak wynika z ankiet dotyczących żywienia w szkołach⁵, dzieci chętniej korzystały z posiłków w szkołach, które prowadziły własne stołówki; korzystało z nich ok. 60% uczniów, a w szkołach ze stołówkami prowadzonymi przez ajenta lub z cateringiem obiady spożywało odpowiednio 40% i 31% ogólnej liczby uczniów w szkole. Zdaniem NIK na spadek liczby uczniów korzystających z obiadów znaczący wpływ miała drastyczna podwyżka cen tych posiłków dostarczanych przez zewnętrzne podmioty. W szkołach, które zapewniały posiłki w oparciu o własne bloki żywieniowe koszt obiadu pozostał na poziomie od 4 zł do 5 zł, natomiast w stołówkach przejętych przez ajenta/catering wzrósł on w większości dwukrotnie i wynosił nawet 11 zł. Rodzice w tych szkołach, po reorganizacji, płacili nie tylko koszt tzw. „wsadu do kotła”, ale także pełne koszty organizacji i dystrybucji posiłków. Zdaniem NIK, wzrost cen posiłków mógł być powodem rezygnacji części rodziców z kupowania posiłków, a tym samym osłabiać efekty wdrażanych programów żywieniowych.

NIK zwraca uwagę, że ze względu na obowiązki Gminy, jako organu prowadzącego dla szkół, dotyczące wspierania prawidłowego rozwoju uczniów oraz zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków wychowania i opieki, zgodnie z art. 5 ust. 7 pkt 1 ustawy o systemie oświaty⁶, Gmina powinna monitorować liczebność uczniów korzystających z posiłków, analizować przyczyny, z powodu których zmniejszyła się ona w ostatnich latach, jak również rozważyć podjęcie adekwatnych środków zaradczych. Zdaniem NIK działania takie sprzyjałyby zarówno wdrażaniu nawyków zdrowego żywienia, jak również realizacji zadań z zakresu profilaktyki zdrowotnej.

⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 1793 ze zm., dalej: *ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej*.

⁵ Ankiety zostały rozesłane 5 października 2015 r. przez Wydział Edukacji UMK do dyrektorów nadzorowanych szkół, w związku z wejściem w życie od 1 września 2015 r. nowych przepisów o środkach spożywczych.

⁶ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty Dz.U. z 2016 poz. 1943 ze zm. (dalej zwana ustawą o systemie oświaty).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja programów żywieniowych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Analiza i ocena potrzeb zdrowotnych mieszkańców Miasta Krakowa oraz czynników powodujących ich zmiany, a także promocja zdrowia i profilaktyka, mające na celu tworzenie warunków sprzyjających zdrowiu poprzez realizację miejskich programów polityki zdrowotnej, należały do zadań Biura ds. Ochrony Zdrowia UMK. Biuro to zobowiązane było do współpracy z Wydziałem Edukacji Urzędu w zakresie tworzenia warunków i organizacji profilaktyki dla dzieci i młodzieży szkół i placówek samorządowych. Wydział Edukacji realizując zadania organu prowadzącego był zobowiązany do zapewnienia warunków do działania samorządowych szkół i placówek, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki.

Liczba dzieci realizujących obowiązek szkolny w Gminie Kraków w roku szkolnym 2016/2017 wyniosła 89 265 i była wyższa o 4% niż w 2012/2013. W badanym okresie liczba uczniów szkół podstawowych wzrosła o 13% z 36 309 do 40 867. Liczba dzieci w gimnazjach nie ulegała znaczącym zmianom i w roku szkolnym 2016/2017 wynosiła 18 104 uczniów. Natomiast liczba uczniów szkół ponadgimnazjalnych zmniejszyła się o 5% do 30 294 uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 32, 300)

Urząd w kontrolowanym okresie nie zbierał i nie dysponował danymi w zakresie liczby dzieci z niedowagą, nadwagą i otyłych na terenie Gminy. Dyrektor Biura ds. Ochrony Zdrowia wskazał, iż działania Gminy w zakresie profilaktyki i ochrony zdrowia są działaniami uzupełniającymi obok świadczeń zdrowotnych oferowanych przez NFZ. Autorskie programy kierowane do dzieci i młodzieży związane z nadwagą i otyłością były realizowane w latach 2004-2010 i wówczas opierały się o różnego rodzaju badania i diagnozy. W ostatnich latach program prewencji otyłości adresowany był dla dorosłych ponieważ uzyskał pozytywną opinię Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji niezbędną do realizacji programów polityki zdrowotnej. Ponadto Dyrektor wyjaśnił, iż Biuro zbierało i sprawozdawało corocznie Prezydentowi Miasta dane w związku z realizacją zarządzenia Prezydenta w sprawie organizacji medycyny szkolnej w samorządowych szkołach i placówkach (zarządzenia nr 1148/2013 i 670/2016).

(dowód: akta kontroli str. 36, 41-44, 300)

Sprawozdania składane przez dyrektorów szkół wymagane ww. zarządzeniami Prezydenta dotyczyły działalności gabinetów i zawierały: liczbę uczniów objętych opieką, harmonogram pracy pielęgniarki/higienistki, wykaz programów profilaktyki zdrowotnej finansowanych z budżetu miasta Krakowa (w tym liczbę uczniów objętych programem) i wyposażenie gabinetu. Nie zawierały natomiast wyników z prowadzonych przez pielęgniarki/higienistki działań, w tym obowiązkowych badań przesiewowych umożliwiających analizę i ocenę stanu zdrowia populacji objętej opieką, w tym wskaźnika BMI⁷.

Jak wynika ze sprawozdania za 2015 r. z realizacji zarządzenia nr 1148/2013 w sprawie medycyny szkolnej, w szkołach i placówkach samorządowych były wdrażane programy polityki zdrowotnej, w ramach Miejskiego Programu Ochrony Zdrowia „Zdrowy Kraków 2013-2015”. Realizowano odpowiednio programy profilaktyki: astmy, wad postawy, próchnicy oraz program wyrównywania dostępności opieki zdrowotnej w miejscu nauczania i wychowania na terenie Miasta Krakowa, którego celem było uzupełnienie/dofinansowanie godzin pracy pielęgniarek/higienistek realizujących świadczenia zdrowotne finansowane przez NFZ w szkołach podstawowych, specjalnych i integracyjnych do pięciu godzin w tygodniu.

(dowód: akta kontroli str. 65-73, 312-321)

⁷ W trakcie rocznego obowiązkowego przygotowania przedszkolnego oraz w klasie III i V pielęgniarka lub higienistka szkolna powinna wykonać test do wykrywania zaburzeń rozwoju fizycznego, tj. pomiary: wysokości i masy ciała, w tym określenie współczynnika masy ciała (Body Mass Index - BMI).

Od sierpnia 2008 r. na terenie Gminy Kraków obowiązywała uchwała nr XLIX/627/08 Rady Miasta w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta dotyczących upowszechniania zasad prawidłowego żywienia wśród dzieci i młodzieży, zgodnie z którą Gmina m.in. przystąpiła do wieloletniego programu „Globalnej strategii WHO dotyczącej diety, aktywności fizycznej i zdrowia”. Zgodnie z uchwałą dyrektorzy szkół byli zobowiązani do upowszechniania wiedzy o zdrowym żywieniu i chorobach żywieniowo pochodnych, sklepiki szkole miały sprzedawać artykuły wpisujące się w zasady prawidłowego żywienia, a Miasto zobowiązane było do przeprowadzenia na terenie gminy kampanii edukacyjno-społecznej promującej zasady zdrowego żywienia czynnie z radami dzielnic.

Z rocznych sprawozdań z realizacji ww. uchwały za rok szkolny 2014/2015 i 2015/2016 wynika, iż szkoły uczestniczyły w programach żywieniowych ogólnopolskich: „Owoce i warzywa w szkole”, „Mleko w szkole”, „Szkoła promująca zdrowie” oraz „Trzymaj formę”, a także prowadziły działania edukacyjne i innowacje pedagogiczne w zakresie promocji zdrowego odżywiania. Gmina nie wdrożyła do szkół własnego programu edukacyjnego, natomiast poprzez działania Rad Dzielnic Krakowa organizowała i dofinansowywała zadania propagujące zdrowe żywienie i zdrowy tryb życia (konkursy, pikniki rodzinne, zajęcia edukacyjne w szkołach, zajęcia sportowe). W roku szkolnym 2014/2015 takie działania prowadziły cztery dzielnice Krakowa, a w 2015/2016 pięć dzielnic⁸.

(dowód: akta kontroli str. 247-277)

Rozpoznaniem i realizacją potrzeb dożywiania dzieci i uczniów w ramach opieki społecznej na terenie gminy Kraków zajmował się MOPS. Dyrektor MOPS wyjaśnił, że MOPS bezpośrednio nie realizował programów kształtujących prawidłowe nawyki żywieniowe jednak pośrednio w ramach programu FEAD⁹ rodziny, które otrzymywały paczki żywnościowe uczestniczyły również w warsztatach kulinarno-żywieniowych i tam zdobywały wiedzę o zdrowym żywieniu. Ponadto w przypadku, gdy w rodzinie obserwowane są nieprawidłowe nawyki żywieniowe, wówczas staje się to istotnym elementem pracy socjalnej oraz pracy asystenta rodziny. MOPS przyjmuje zgłoszenia od wszystkich, w interesie których leży objęcie dziecka pomocą. Mogą to być zarówno rodzice dziecka, jak i szkoła, policja, służba zdrowia, straż miejska, organizacje pozarządowe, jak również anonimowe zgłoszenia. Wszystkie takie zgłoszenia są badane pod kątem ustalenia zasadności udzielenia pomocy. Dodatkowo w maju i czerwcu 2015 r. pracownicy MOPS przeprowadzili spotkania z przedstawicielami 167 placówek edukacyjnych, w których wzięło udział łącznie 205 przedstawicieli oświaty. Tematyka dotyczyła gminnego programu osłonowego dotyczącego pomocy w zakresie dożywiania, a także:

- innych form pomocy dla uczniów, w tym stypendium szkolnego, zasiłku szkolnego, pracy socjalnej; usługi asystenta rodziny;
- zasad ubiegania się o pomoc w MOPS w formie świadczeń i usług.

(dowód: akta kontroli str. 186,208-209, 219)

1.2. W roku szkolnym 2015/2016 na terenie Gminy funkcjonowało 188 samorządowych jednostek oświatowych, w tym 79 szkół podstawowych (w tym dziewięć w zespołach szkolno-przedszkolnych), 20 szkół gimnazjalnych, 35 zespołów szkół, 38 szkół ponadgimnazjalnych i 16 szkół specjalnych¹⁰. Do przedmiotowych placówek uczęszczało łącznie 75 490 uczniów, w tym 36 070 (48%) uczniów szkół podstawowych, w których kształciło się 20 041 uczniów klas I-III (co stanowiło odpowiednio 27% uczniów ogółem i 56% populacji szkół podstawowych). W oddziałach przedszkolnych zorganizowanych w szkole podstawowej, roczne przygotowanie przedszkolne realizowało 701 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 301, 305)

⁸ Działania edukacyjne i organizacyjne opisano szerzej w pkt 4. Wystąpienia pokontrolnego.

⁹ Funduszu Europejskiej Pomocy Najbardziej Potrzebującym - program żywnościowy dla osób najbardziej potrzebujących w UE

¹⁰ Dane liczbowe zaprezentowane w powyższym podziale wynikają z faktu, iż zostały opracowane na podstawie ankiet wysłanych przez Wydział Edukacji UMK w latach 2012 - 2016 do szkół, które były pozyskiwane w układzie jednostek organizacyjnych, tj. zespołów szkół, a nie w rozbiu na szkoły stanowiące części składowe zespołów szkół.

Wydział Edukacji UMK zbierał dane o programach realizowanych w szkołach na podstawie ankiet wysyłanych do dyrektorów szkół w latach 2012-2016¹¹. W roku szkolnym 2015/2016 udział w poszczególnych programach deklarowało:

- *Owoce i warzywa w szkole* – 109 jednostek, w tym wszystkie szkoły podstawowe samodzielne i będące w zespołach szkolno-przedszkolnych;
- *Mleko w szkole* – 101 jednostek, w tym 75 z 79 szkół podstawowych, 19 z 35 zespołów szkół oraz siedem z 16 szkół specjalnych;
- *Trzymaj formę* – 70 jednostek, w tym 37 szkół podstawowych, 10 samodzielne gimnazja, 17 zespołów szkół, dwie szkoły ponadgimnazjalne, cztery szkoły specjalne;
- *Sieć szkół promujących zdrowie* - 61 jednostek, w tym 33 szkoły podstawowe, cztery samodzielne gimnazja, 12 zespołów szkół, 8 szkół ponadgimnazjalnych, cztery szkoły specjalne;
- *5 porcji owoców, warzyw lub soku* – 26 jednostek, w tym 13 szkół podstawowych, jedno gimnazjum, siedem zespołów szkół, trzy szkoły ponadgimnazjalne, dwie szkoły specjalne;
- *Mamo Tato wolę wodę* – 24 jednostki, w tym 16 szkół podstawowych, siedem zespołów szkół, szkoła specjalna;
- *Inne działania*: zajęcia dydaktyczne dotyczące zdrowego żywienia zadeklarowało 168 jednostek, ekologiczne produkty w stołówce szkolnej – 72 jednostki, promowanie zdrowego żywienia wynikającego ze statutu placówki – 114 jednostek, piramida żywienia – 116 jednostek.

W przedmiotowych ankietach Wydział Edukacji nie zbierał danych w zakresie liczby uczniów biorących udział w poszczególnych programach i nie dysponował takimi danymi.

(dowód: akta kontroli str. 249-277, 301)

Ankiety do szkół opracował Referat Jakości i Promocji Edukacji Wydziału Edukacji i realizował na ich podstawie coroczną sprawozdawczość z realizacji ww. uchwały z 2008 r. w sprawie upowszechniania zasad prawidłowego żywienia wśród dzieci i młodzieży.

Referat Statystyk, Analiz i Projektów Edukacyjnych Wydziału Edukacji UMK do zadań, którego należały m.in.: koordynacja, nadzór i kontrola wdrażania projektów edukacyjnych współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych, realizowanych przez szkoły, placówki; przygotowywanie zestawień, sprawozdań i analiz wewnętrznych z zakresu wnioskowania i realizacji projektów edukacyjnych; koordynowanie zadań związanych z realizacją przez samorządowe szkoły i placówki programów rządowych, nie podejmował żadnych działań w zakresie ww. programów dotyczących zdrowego trybu życia i żywienia. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że działania referatu w założeniu obejmowały zawsze te programy i projekty, które generowały przepływy finansowe przez budżet miasta. Przywołane programy są inicjatywami innego typu: nie mają wymiaru finansowego dla Gminy, nie występuje w nich procedura konkursowa (wniosek aplikacyjny, ocena, umowa itp.), nie ma elementu pozyskania na rzecz miasta zewnętrznych środków finansowych na realizację projektowanych przez Gminę działań w szkołach, a jedynie dystrybucja produktów wprost do placówek. Przekazywanie informacji o tego rodzaju inicjatywach, niezwiązanych ze sformalizowanym aplikowaniem o fundusze zewnętrzne oraz przepływem środków finansowych, jest realizowane zgodnie z zakresem czynności referatu EK-01 Jakości i Promocji Edukacji.

(dowód: akta kontroli str.249-283, 287, 290, 291)

W świetle powyższych wyjaśnień należy wskazać, że zarówno program „Owoce i warzywa w szkole”, jak i program „Mleko w szkole” są programami o zdefiniowanych warunkach uczestnictwa¹², realizowanymi za pośrednictwem ARR i dofinansowanymi środkami

¹¹ Ankiety za dany rok szkolny były wysyłane w czerwcu, w związku z powyższym za rok szkolny 2016/2017 brak było danych w toku kontroli NIK.

¹² rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez Agencję Rynku Rolnego związanych z wdrożeniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej programu „Owoce i warzywa w szkole” (Dz. U. poz. 886); rozporządzenie Komisji (WE) Nr 966/2009 z dnia 15 października 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 657/2008 ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007

z budżetu UE. Wnioskodawcą aplikującym i pobierającym dopłaty może być nie tylko zatwierdzony przez ARR dostawca owoców i warzyw oraz mleka ale również samodzielnie placówka oświatowa, natomiast uproszczone procedury aplikacyjne (wniosek, umowa, sprawozdania i rozliczenia) mają na celu ułatwienie procedur programu i objęcia dostawami jak największej liczby uczniów.

Poza powyższymi programami w szkołach na terenie Gminy realizowany był wieloletni program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” obsługiwany przez MOPS. Posiłki w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” były wydawane w 2015 r. w 315 szkołach, 208 przedszkolach, 36 żłobkach; w I poł. 2016 r. odpowiednio w 258 szkołach, 191 przedszkolach i 26 żłobkach. W zakresie szkół podstawowych posiłki były wydawane w 132 placówkach, w tym we wszystkich 98 szkołach podstawowych samorządowych, ponadto w 13 szkołach podstawowych specjalnych i 22 niesamorządowych. W badanym okresie 2015-2016 nie wystąpiły przerwy w realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.

(dowód akta kontroli, str. 79-90, 217-218)

W roku szkolnym 2015/2016 wszystkie dzieci zgłoszone do programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, tj. na podstawie decyzji MOPS i zgłoszone przez dyrektorów szkół, zostały objęte pomocą w formie posiłku (łącznie 3 447 uczniów).

(dowód akta kontroli, str. 186, 209, 297)

Z programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” skorzystało w latach szkolnych 2012/2013 – 2016/2017 odpowiednio: 3183, 3883, 3689, 3447, 1344 uczniów w szkołach; 770, 907, 896, 981, 588 w przedszkolach.

(dowód akta kontroli, str. 297-298)

Według danych MOPS liczba dzieci wymagających dożywiania¹³ w roku szkolnym 2015/2016 wyniosła 3 835 (w tym 2 864 uczniów szkół podstawowych), co stanowiło 4,3% dzieci realizujących obowiązek szkolny, i w porównaniu do roku 2012/2013 wzrosła o 20,5%. Najwyższy wskaźnik dożywiania zanotowano w 2014/2015, gdzie z tej formy pomocy skorzystało 4 133 dzieci, co stanowiło 4,8% dzieci realizujących obowiązek szkolny na terenie Gminy. Na powyższe miało wpływ m.in. objęcie dzieci w ramach uchwalonego i wprowadzonego Programu osłonowego na terenie Gminy w zakresie dożywiania, zwiększającego kryterium dochodowe uprawniające do skorzystania z darmowych posiłków, który miał na celu m.in. złagodzenie skutków likwidacji stołówek szkolnych w strukturach placówek samorządowych od roku szkolnego 2013/2014. Z dożywiania w ww. 2014/2015 skorzystało o 198 dzieci więcej w porównaniu do roku szkolnego 2013/2014.

(dowód akta kontroli, str. 295)

W celu objęcia pomocą w zakresie dożywiania większej liczby dzieci, od 1 stycznia 2014 r. na terenie Gminy wprowadzono uchwałę nr XCV/1424/14 Rady Miasta Krakowa w sprawie przyjęcia programu osłonowego, podwyższającą kryterium dochodowe powyżej 150%. Pomoc w formie jednego gorącego posiłku przysługiwała w żłobku, przedszkolu, szkole (do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej):

- nieodpłatnie, gdy dochód na osobę lub dochód na osobę w rodzinie nie przekraczał 200% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust.1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej¹⁴;
- odpłatnie 50% wydatków na udzielone świadczenie, przy kryterium dochodowym większym niż 200% a nieprzekraczającym 250%.

w odniesieniu do pomocy wspólnotowej na rzecz dostarczania mleka i niektórych przetworów mlecznych dla uczniów w instytucjach oświatowych (Dz.U.UE.L.2009.271.10); Zarządzenie Nr 92/2015/Z Prezesa ARR z dnia 23 czerwca 2015 r.

¹³ Podano dane o liczbie dzieci wymagających dożywiania objętych posiłkami w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” oraz gminnym programem osłonowym dotyczącym udzielania mieszkańcom gminy miejskiej Kraków pomocy w zakresie dożywiania (uchwała nr XCV/1425/14 Rady Miasta Krakowa z 15 stycznia 2014 r.)

¹⁴ ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U z 2016 r., poz. 930 ze zm).

Dodatkowo, uchwałą nr XIII/228/15 Rady Miasta Krakowa z 13 maja 2015 r. zniesiono trzymiesięczne ograniczenie czasowe do korzystania z pomocy w formie posiłku przez dzieci na podstawie zgłoszenia dyrektora szkoły.

(dowód akta kontroli, str. 74-76)

Z programu osłonowego, na podstawie decyzji MOPS, w żłobkach, przedszkolach i szkołach (samorządowych i niesamorządowych) skorzystało:

- z bezpłatnych posiłków (kryterium dochodowe przekraczające 150%, do 200%) odpowiednio : 462 dzieci i uczniów (2013/2014), 889 (2014/2015), 896 (2015/2016), 611 (2016/2017);
- z posiłków za odpłatnością 50% (kryterium dochodowe przekraczające 200%, do 250%) odpowiednio: 42 dzieci i uczniów (2013/2014), 189 (2014/2015), 187 (2015/2016), 98 (2016/2017).

Z programu osłonowego w szkołach samorządowych podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych (kryterium dochodowe powyżej 150%, do 250%) skorzystało w roku szkolnym:

- 2015/2016 – ogółem 703 uczniów z 178 szkół samorządowych; w tym 405 uczniów w 73 szkołach podstawowych;
- 2016/2017 – ogółem 484 uczniów z 159 szkół samorządowych, w tym 261 uczniów w 64 szkołach podstawowych.

(dowód akta kontroli, str. 327, 336-355)

W Gminie organizowano posiłki również w wakacje/ferie w części szkół i przedszkoli, które w tym okresie prowadziły zajęcia dla dzieci i pełniły dyżury. Ponadto rodzicom dzieci przekazywana była informacja o możliwości korzystania z posiłków w barach, z którymi MOPS ma podpisane umowy. Działania powyższe były zgodne z rekomendacjami wykonawczymi programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, tj. dążeniem do udzielania pomocy w formie gorącego posiłku w dni wolne od nauki (wakacje, święta)¹⁵.

W wakacje w roku szkolnym 2015/2016 z dożywiania skorzystało ogółem 579 dzieci i uczniów w 166 placówkach, tj.: w barach (10 placówek) – 45 dzieci, przedszkola (122 placówki) – 477 dzieci, szkoły (16) – 23 uczniów, żłobek (18) – 34 dzieci. O poziomie dożywiania w czasie ferii brak było danych ponieważ prowadzona analityka w MOPS nie umożliwiała wyodrębnienia liczby placówek, które prowadziły dożywianie w trakcie miesiąca, a świadczenia przyznawane są na dany miesiąc, tj. zarówno na dni nauki szkolnej, jak i na ferie.

W okresie wakacji oraz ferii zwiększały się wydatki na zasiłki celowe na zakup posiłku lub żywności gdyż, jak podali pracownicy MOPS, dzieci w wakacje wolą spożywać posiłki z innymi członkami rodziny. Dodatkowo rodziny korzystają z pomocy żywnościowej w ramach FEAD – większość rodzin z dziećmi otrzymało takie skierowania.

(dowód akta kontroli, str. 19, 217, 218-219)

Gmina nie wprowadzała dodatkowych zwolnień dla rodziców na zakup obiadów szkolnych, na podstawie art. 67a ust. 5 i 6 ustawy o systemie oświaty, poza uchwalonymi w ww. programie osłonowym Gminy. W okresie objętym kontrolą do Wydziału Edukacji UMK nie wpłynął żaden wniosek w tym zakresie.

(dowód akta kontroli, str. 217, 221)

¹⁵ Rekomendacje NIK po kontroli w 2009 r. w MOPS w Krakowie, zawartym w informacji o wynikach kontroli Skuteczność i prawidłowość realizacji przez gminy województwa małopolskiego programu wieloletniego Pomoc państwa w zakresie dożywiania w latach 2006-2009 (P/09/144).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż dysponowanie przez Urząd danymi w zakresie liczby uczniów z niedowagą, nadwagą i otyłością, a które to dane są gromadzone przez pielęgniarki/higienistki szkolne w związku z prowadzonymi badaniami przesiewowymi, sprzyjałoby rozpoznaniu potrzeb zdrowotnych dzieci i młodzieży na terenie Gminy, o czym stanowi art. 6 pkt 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. Analiza danych zbieranych w tym zakresie z gabinetów medycyny szkolnej, które są dofinansowywane z budżetu Miasta Krakowa w ramach miejskiego programu zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, umożliwiałaby zdiagnozowanie i ocenę skali tych problemów, a tym samym sprzyjałaby efektywnemu wdrażaniu programów promujących zdrowe nawyki żywieniowe.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wydział Edukacji nie otrzymywał zgłoszeń o ewentualnych problemach wynikających z realizacji programów żywieniowych w szkołach. Dyrektor Wydziału wyjaśnił m.in., że programy realizowane przez szkoły/placówki są sprawozdawane bezpośrednio do podmiotów/instytucji odpowiedzialnych za ich przygotowanie, które to podmioty gromadzą i przetwarzają dane w zakresie niezbędnym do monitorowania realizacji danego programu.

(dowód akta kontroli, str. 290, 291)

Na bazie otrzymywanych ankiet od dyrektorów szkół, z poziomu Urzędu, nie były podejmowane działania wyjaśniające brak realizacji przez poszczególne szkoły bazowych programów *Owoce i warzywa w szkole* lub *Mleko w szkole* lub ograniczanie się szkół tylko do tych dwóch programów. Dyrektor Wydziału Edukacji wyjaśnił, że do autonomicznych decyzji organów szkoły należy wybór i skala realizacji priorytetów w ramach programu profilaktyki i wychowawczego szkoły, i przy mnogości realizacji zadań może być wynikiem świadomych decyzji a nie problemów organizacyjnych. Wydział realizuje swoje zadania określone zarządzeniem w sprawie zakresu jego działania i nie posiada kompetencji do oceny merytorycznej programów żywieniowych, pozytywnie ocenił jednak fakt realizacji tych programów przez krakowskie szkoły samorządowe.

(dowód: akta kontroli str. 284, 289-291)

2.2. W roku szkolnym 2011/2012 żywienie w oparciu o kuchnię/stołówkę szkolną prowadzone było w 239 szkołach/placówkach samorządowych. Od lutego 2012 r. Gmina rozpoczęła reorganizację formy prowadzenia kuchni w szkołach/placówkach samorządowych. Reorganizacja była prowadzona w latach szkolnych 2012/2013 i 2013/2014. Dotyczyła szkół podstawowych, w których nie funkcjonują oddziały przedszkolne, gimnazjów oraz zespołów szkół obejmujących szkołę podstawową i gimnazjum. Żywienie w tych szkołach/placówkach przejęli ajenci i firmy cateringowe.

Zadanie monitorowania liczby uczniów korzystających z posiłków w szkołach, w których nastąpiła reorganizacja kuchni/stołówki szkolnej, zostało wpisane w „Planowane działania” w „Programie reorganizacji kuchni/stołówek szkolnych w placówkach feryjnych” zaprezentowanym na sesji nadzwyczajnej Rady Miasta Krakowa 29 marca 2012 r.

(dowód akta kontroli, str. 131, 150, 159)

Zastępca Prezydenta Miasta ds. Edukacji i Sportu wyjaśniła, że program wdrażania zmiany formy prowadzenia kuchni dotyczył lat szkolnych 2012/2013 i 2013/2014 i w czasie trwania programu Wydział monitorował liczbę uczniów (tabele dotyczące szkół, w których nastąpiła zmiany formy prowadzenia kuchni, z danymi w okresie 2012 - 2014, w tym o liczbie uczniów korzystających ze stołówek). Ponadto w październiku 2015 r. Wydział Edukacji w związku z wprowadzeniem nowego rozporządzenia z 26 sierpnia 2015 r. „w sprawie grup środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty” przeprowadził ankietę w szkołach po wejściu ww. przepisów. Oprócz informacji mających na celu zobrazowanie stanu sklepików, bufetów czy automatów, ankietę miała na celu wykazanie liczby uczniów żywionych w stołówkach uwzględniając stan na 15 czerwca 2015 r. (przed zmianą przepisów) i po, tj. na 15 października 2015 r.

(dowód akta kontroli, str. 325, 360-361)

Z tabel załączonych do wyjaśnień wynikało, że:

- w 41 szkołach, w których z dniem 1 września 2012 r. nastąpiła zmiana formy prowadzenia kuchni, liczba uczniów korzystających ze stołówki spadła z 6 153 (tj. 37,16% uczniów ogółem w szkołach) wg stanu na 7 września 2011 r., do 3 867 (24,5%) wg stanu na 31 stycznia 2013 r.;
- w 47 szkołach, w których w roku szkolnym 2013/2014 nastąpiła zmiana formy prowadzenia kuchni, liczba uczniów korzystających ze stołówki spadła z 9 629 (tj. 50,4% uczniów ogółem w szkołach) wg stanu przed zmianą, tj. na 30 września 2012 r. do 7 637 (39,74%) wg stanu po zmianie formy prowadzenia stołówki, tj. na 30 września 2013 r.
- w 90 szkołach, na dzień 15 września 2014 r. ze stołówki korzystało 13 000 uczniów.

(dowód akta kontroli, str. 362-369)

Z ankiet wysłanych z 5 października 2015 r., przez Wydział Edukacji, do 218 dyrektorów szkół, w celu rozeznania zmian w organizacji żywienia w związku z wejściem w życie rozporządzenia MZ z dnia 26 sierpnia 2015 r., w których należało wykazać warunki na 15 czerwca i 15 października 2015 r., wynikało, że:

- liczba sklepików szkolnych zmniejszyła się z 112 do 91, bufetów z 28 do 26, automatów z 76 do 66;
- liczba stołówek prowadzonych przez szkoły we własnym zakresie, przez ajenta lub catering nie uległa większym zmianom (+/- 1 placówka) i wyniosła według stanu na 15 października 2015 r. odpowiednio: 32, 95, 24. Dzieci najchętniej korzystały ze stołówek szkolnych własnych, tj. ok. 60% uczniów szkoły (z obiadów korzystało 5 434 uczniów), w szkołach ze stołówkami prowadzonymi przez ajenta z posiłków korzystało 40% uczniów szkoły (14 761 uczniów), w szkołach z cateringiem z posiłków korzystało 31% ogólnej liczby uczniów w szkole (1 693 uczniów);
- dyrektorzy szkół odpowiadali, iż ich zdaniem asortyment żywniowy jest dostosowany do wymogów nowego rozporządzenia i nie zgłaszali uwag/trudności.

(dowód akta kontroli, str. 278-283, 371)

Według stanu na 19 września 2016 r., (raport z ZSZO¹⁶) żywienie w oparciu o stołówkę prowadzoną przez placówkę samorządową wykazały 144 szkoły/placówki, w tym sześć szkół podstawowych, a większość stanowiły przedszkola samorządowe samodzielne -106. System informatyczny (ZSZO) nie umożliwiał wygenerowania raportu danych, w których szkołach/placówkach żywienie jest prowadzone przez ajenta lub catering, sklepik szkolny. Wynikało to z braku możliwości wprowadzania takich danych do systemu. Podstawę rozeznania organizacji żywienia w szkołach, którą aktualnie dysponował Urząd, stanowiły ww. wyniki ankiet z 5 października 2015 r. skierowanych do dyrektorów szkół.

Analiza zgodności danych z obu źródeł, tj. ZSZO i ankiet, w zakresie próby szkół podstawowych, wykazała w toku kontroli NIK rozbieżności i wymagała wyjaśnienia pięciu spośród dziewięciu analizowanych szkół; przyczynami różnic w danych były najczęściej interpretacje terminów: stołówka tradycyjna a ajent.

(dowód: akta kontroli str. 115-123, 124-128, 131, 150-151)

Zasady najmu pomieszczeń na prowadzenie kuchni w budynkach szkół samorządowych podstawowych i gimnazjów oraz wzór umowy najmu zostały określone w zarządzeniu nr 1831/2012 Prezydenta Krakowa z dnia 6 lipca 2012 r. Warunki umowy stanowiły m.in., iż: cena obiadu dla uczniów w szkołach miała uwzględniać normy żywieniowe, najemca dwa razy w roku szkolnym miał przedstawiać informację wynajmującemu o liczbie uczniów spożywających obiady, wynajmujący był uprawniony do dokonywania kontroli w lokalu w celu sprawdzenia, czy najemca w sposób należyty i prawidłowy wywiązuje się z postanowień umowy.

¹⁶ Obsługiwany w Wydziale Edukacji UMK system informatyczny Zintegrowany System Zarządzania Oświatą (ZSZO).

Dyrektorzy szkół, mogli zawrzeć umowę najmu na czas do jednego roku lub do trzech lat, z równoczesnym powiadomieniem Prezydenta Miasta, w przypadku posiadania ustanowionego prawa trwałego zarządu.

Wykonanie zarządzenia nr 1831/2012 zostało powierzone Dyrektorowi Wydziału Edukacji.

(dowód: akta kontroli str. 328-334)

Zastępca Prezydenta Miasta ds. Edukacji i Sportu w sprawie jak Urząd nadzorował wywiązywanie się dyrektorów szkół z przeprowadzania kontroli najemców kuchni w zakresie prawidłowej realizacji umowy najmu, i czy dyrektorzy zgłaszali nieprawidłowości do Urzędu w tym zakresie, wyjaśniła, że: w ramach zadań wynikających z art. 39 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, art. 7 Karty Nauczyciela oraz pełnomocnictw udzielonych przez Prezydenta Miasta Krakowa dyrektor szkoły odpowiada za funkcjonowanie placówki, w tym za wybór najemcy pomieszczeń kuchennych oraz egzekwowanie zapisów zawartych w umowach najmu.

(dowód: akta kontroli str. 325, 360)

W przypadku żywienia w szkołach samorządowych w oparciu o usługi cateringu (posiłki przygotowywane w pomieszczeniu podmiotu zewnętrznego), Gmina nie wprowadzała odrębnych regulacji w tym zakresie. Jak wyjaśniła Zastępca Prezydenta Miasta ds. Edukacji i Sportu, za realizację umowy najmu pomieszczeń kuchennych odpowiada dyrektor szkoły; w odniesieniu do jakości świadczonych usług właściwym podmiotem do kontroli są służby sanitarne.

(dowód: akta kontroli str. 325, 360)

Zarządzenie nr 1831/2012 w sprawie najmu pomieszczeń kuchennych zostało uchylone 7 grudnia 2016 r. Wydział Edukacji nie planuje wprowadzenia nowej regulacji w ww. zakresie. Uchylenie, jak podała Zastępca Prezydenta Miasta, wynikało z faktu, że za wybór najemcy, zapisy zawarte w umowach najmu, w tym określenie stawek czynszu za udostępnienie pomieszczeń kuchennych odpowiada dyrektor szkoły w zakresie udzielonych mu przez Prezydenta pełnomocnictw.

(dowód: akta kontroli str. 335, 325, 360)

Dyrektor Biura Kontroli Wewnętrznej UMK w sprawie nadzoru nad realizacją zarządzenia nr 1831/2012, wskazał, że zagadnienia najmu na prowadzenie kuchni były badane podczas kontroli kompleksowych (obejmujących szeroki zakres działalności finansowej jednostki), jeżeli w ramach badanych dochodów, kontrolujący stwierdzili podpisanie takiej umowy. Biuro Kontroli Wewnętrznej nie prowadziło w ostatnich latach kontroli, których wyłącznym zakresem badania byłaby realizacja postanowień zarządzenia nr 1831/2012 Prezydenta Miasta Krakowa.

Biuro Kontroli Wewnętrznej UMK przeprowadziło w 2015 r. – 8 kontroli kompleksowych w szkołach samorządowych, w tym w dwóch szkołach była prowadzona stołówka przez ajenta. Kontrola umów najmu z agentami, w jednym przypadku wykazała nieprawidłowe obciążanie ajenta podatkiem od nieruchomości. W 2016 r. – Biuro w ramach 6 kontroli kompleksowych, skontrolowało trzy umowy na najem. We wszystkich trzech przypadkach stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły rozliczeń finansowych (rozliczenia za media, rozliczenia za posiłki).

(dowód: akta kontroli str. 327, 356-359)

2.3. Gmina w okresie 2015 – 2016 (stan na 30 września 2016 r.) jako organ prowadzący szkoły nie przeprowadzała w szkołach kontroli pod kątem realizacji programów żywieniowych i wydatkowania środków („Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, Program osłonowy „Owoce i warzywa w szkole”, „Mleko w szkole” „Trzymaj formę”, „Szkoła promująca zdrowie” i inne) oraz nie dokonywała weryfikacji ich skuteczności.

Dyrektor Wydziału Edukacji wyjaśnił, iż Wydział jako komórka UMK realizująca zadania organu prowadzącego nie posiada narzędzi do kontrolowania żywienia w szkołach, jest to kompetencja inspekcji sanitarnej a programy żywieniowe realizowane przez szkoły są sprawozdawane do ich organizatorów, którzy to gromadzą i monitorują realizację danego programu. Do Wydziału natomiast przesyłane są jedynie dane o fakcie realizacji tychże programów.

Dyrektor MOPS wyjaśnił, iż w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” i „Programu osłonowego” prowadzi monitoring zgodnie z obowiązującą sprawozdawczością, tj. o liczbie uczniów korzystających z posiłków dofinansowanych z realizowanych programów, nie obejmuje natomiast informacji o liczbie uczniów korzystających z posiłków finansowanych z innych źródeł, np. opłacanych przez rodziców, parafie czy organizacje pozarządowe, i do zadań MOPS nie należy sprawdzanie stanu technicznego czy organizacyjnego bazy żywieniowej. Pomoc przyznana przez MOPS dla dziecka w formie posiłku jest realizowana w takiej formie w jakiej dożywianie jest zorganizowane przez daną placówkę dla wszystkich uczęszczających do niej dzieci.

(dowód akta kontroli, str. 222, 223, 227, 209)

MOPS nie był kontrolowany w latach 2015-2016 w zakresie realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” przez Wojewodę Małopolskiego koordynującego program na szczeblu wojewódzkim.

(dowód akta kontroli, str. 6)

Do Urzędu w latach 2015/2016 nie wpłynęły skargi na działania podległych szkół związane z zasadami zdrowego żywienia.

(dowód akta kontroli, str. 227)

3. Wykorzystywanie środków przeznaczonych na realizację programów

Opis stanu faktycznego

3.1. Koszt realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w Gminie w latach 2012-2016 (I półrocze), obejmujący posiłki dla dzieci do czasu rozpoczęcia nauki w szkole i dla uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej, wyniósł odpowiednio: 2 923 tys. zł, 4 105 tys. zł, 4 078 tys. zł, 4 019 tys. zł, 2 658 tys. zł, w tym zaangażowanie środków własnych Gminy: 1 536 tys. zł (53%), 1 575 tys. zł (38%), 1 655 tys. zł (41%), 1 457 tys. zł (36%) i 1 196 tys. zł (45%).

Z programu osłonowego Gmina wydatkowała środki własne na pomoc nieobjętą programem „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, tj. na posiłki dla dzieci i uczniów z kryterium dochodowym powyżej 150% oraz na dopłatę do pełnego wyżywienia w przedszkolach, odpowiednio w latach 2014 - 2016 (I półrocze): 580,6 tys. zł, 1 246,7 tys. zł, 552,6 tys. zł.

(dowód akta kontroli, str. 212)

Urząd nie gromadził informacji o kosztach realizacji programów żywieniowych finansowanych ze środków Agencji Rynku Rolnego.

(dowód akta kontroli, str. 186, 189)

Koszt średni jednego posiłku w 2015 r. w ramach programu „Pomoc państwa” - liczony we wszystkich punktach prowadzących dożywianie w Gminie (w tym również poza placówkami oświatowymi), w formie: pełnego obiadu, jednego dania gorącego - wyniósł 6,25 zł, w tym koszt dla uczniów do ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej – 7,22 zł. W 2016 r. (I półrocze) wynosił 6,38 zł, a dla uczniów – 7,50 zł. Koszt średni jednego posiłku nie przekroczył skalkulowanej w programie maksymalnej stawki 6,50 zł, powyżej której gminy były zobowiązane dopłacić różnicę ze środków własnych.

Analizując średni koszt jednego posiłku dla uczniów do ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej, od 2012 r. do I poł. 2016 r., to wzrósł on w ciągu tego okresu o 2,74 zł, tj. o 58% (z 4,76 zł do 7,50 zł) a dynamika jego wzrostu była najwyższa w 2013 r. i 2014 r., gdzie koszt ten wzrastał odpowiednio o 28 % i 16 % w stosunku do roku poprzedniego.

(dowód akta kontroli, str. 79-100)

Od roku szkolnego 2013/2014, zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa¹⁷, zlikwidowano możliwość zaplanowania środków w rozdziale 80148 – „stołówki szkolne i przedszkolne” w:

¹⁷ Zarządzenie nr 1081/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 19 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad zatwierdzania arkuszy organizacji przedszkoli, szkół i placówek w roku szkolnym 2013/2014.

- szkołach podstawowych, w których nie funkcjonują oddziały przedszkolne dla dzieci do lat 4;
- gimnazjach;
- zespołach szkół, w skład których wchodzi szkoła podstawowa i gimnazjum.

Skutkiem powyższego dyrektorzy tych szkół byli zobligowani do przekształcenia dotychczasowej formy żywienia i zorganizowania prowadzenia stołówek szkolnych w oparciu o agencję lub catering. Po zakończonym procesie zmian formy prowadzenia żywienia Wydział Edukacji UMK we wrześniu 2014 r. zebrał dla swoich potrzeb dane ze szkół w zakresie cen obiadów sprzedawanych przez agentów i catering. Dane według stanu na wrzesień 2014 r. pokazały, iż we wszystkich 90 placówkach ceny obiadów wzrosły, przy czym tylko w pięciu wzrost ten nie przekroczył 50%, w pozostałych placówkach ceny obiadów wzrosły od 50% do 125%, z średnio 4,35 zł do 7,80 zł za obiad.

Od tego czasu Wydział Edukacji nie monitorował cen ponieważ, jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Edukacji, Urząd nie dysponuje narzędziem prawnym, które umożliwiłoby interwencję w przypadku stwierdzenia wysokich cen posiłków wynikających z umów zawieranych pomiędzy dyrektorem szkoły a podmiotem gospodarczym.

W poszczególnych szkołach podstawowych koszt posiłku (dane za czerwiec 2015 i 2016 r. na podstawie informacji gromadzonych w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”) był zróżnicowany i zdeterminowany przez formę organizacyjną, tj.:

- w szkołach, które organizują żywienie w oparciu o stołówkę prowadzoną przez placówkę samorządową (13 analizowanych) - wynosił od 4 zł do 5 zł;
- w szkołach, które organizują żywienie przez agenta (53 analizowane) - wynosił od 6 zł do 11 zł (najdrożej po 11 zł w trzech szkołach: SP nr 7, SP nr 97+filia).

W jednym przypadku (SP nr 109) nastąpił spadek ceny posiłku z 8 zł (2015 r.) do 5 zł (2016 r.) i było to wynikiem zmiany organizacji żywienia – zrezygnowano z usług agenta i żywienie odbywa się w oparciu o kuchnię prowadzoną w Zespole Szkół nr 5.

(dowód akta kontroli, str. 129-149, 173-179, 186, 189)

Jak wynika z „Programu reorganizacji kuchni/stołówek szkolnych w placówkach feryjnych” zaprezentowanego na sesji nadzwyczajnej Rady Miasta Krakowa 29 marca 2012 r., roczna oszczędność dla Gminy w wyniku restrukturyzacji wydatków w zakresie kuchni/stołówki (w tym zmniejszenie etatyzacji i zatrudnienia) została skalkulowana na ok. 10,3 mln zł.

(dowód akta kontroli, str. 150)

Dyrektorzy szkół zgłaszali Wydziałowi Edukacji potrzeby dotyczące zakupów lub inwestycji związanych z istniejącą bazą żywieniową. Zgłaszane potrzeby były umieszczane na listach rankingowych, tworzonych raz w roku w związku z procedowaniem budżetu Miasta Krakowa.

W latach 2014-2016 wydano 229 911 zł na zakupy inwestycyjne (z czego 49% wydatkowano w 2014 r.) na podstawie 13 pozytywnie zrealizowanych wniosków, w tym 32 tys. zł na zakupy zrealizowane w ramach zadań inwestycyjnych. Na remonty bazy żywieniowej wydano 177 801 zł. Zakupy inwestycyjne obejmowały najczęściej doposażenie w: kotły warzelne, zmywarki, obieraczki do ziemniaków, kuchenki gazowe, patelnie elektryczne, ponadto dla trzech placówek zakupiono piece konwekcyjne¹⁸ (zespół szkół łączności, zespół szkół ogólnokształcących integracyjnych, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy dla osób niesłyszących). Wszystkie zakupy i remonty wynikały z nieodpowiedniego stanu technicznego sprzętów i pomieszczeń i nie miały wpływu na zwiększenie liczby dzieci korzystających z posiłków. Zrealizowano również dwa zadania inwestycyjne związane z dążeniem Miasta do zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc w przedszkolach (nr SP24/E1.63/15 oraz ZEO/E1.26/14), obejmujące swym zakresem adaptację pomieszczeń w 13 szkołach na oddziały przedszkolne, w tym bazę żywieniową.

¹⁸ Według producentów i dystrybutorów pieców konwekcyjno-parowych, piec taki daje 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, piec konwekcyjno-parowy zastępuje pracę wielu tradycyjnych urządzeń gastronomicznych takich jak piekarnik, trzon kuchenny, patelnia, grill, pozwala na oszczędność powierzchni w kuchni – piec zajmuje około 1 m² powierzchni i można postawić jeden piec na drugim.

W 2016 r. wnioski (14) złożone do projektu budżetu Miasta Krakowa na 2017 r. opiewały na łączną kwotę: 925 tys. zł - zadania inwestycyjne, 217 tys. zł zakupy inwestycyjne.

Wnioski złożone do projektu budżetu, nieuwzględnione przez Radę Miasta w budżecie opiewały w 2014 r. na kwotę 48 tys. zł (5 wniosków), a w 2015 r. na 222,7 tys. zł (12 wniosków) i zakresem nie odbiegały od wniosków pozytywnie rozpatrzonych, tj. m.in. nieuwzględniony został zakup pieca konwekcyjnego, patelni elektrycznych.

Dyrektor Wydziału Edukacji wyjaśnił, że na ustalenie hierarchii zadań i zakupów inwestycyjnych w bazę żywieniową w szkołach ma wpływ cały szereg czynników (...), a brak uwzględniania w budżecie Miasta Krakowa zgłaszanych przez Wydział Edukacji na listach rankingowych tych zadań i zakupów inwestycyjnych jest wynikiem analizy przez Urząd wszystkich potrzeb w skali całego Miasta, w wyniku której dokonywany jest wybór inwestycji do projektu uchwały budżetowej na dany rok. Na ostateczny wykaz inwestycji w dużej mierze mają wpływ ograniczone środki finansowe, jakie Miasto może przeznaczyć na wydatki majątkowe.

(dowód akta kontroli, str. 186, 189 - 207)

W ramach finansowego wspierania szkół w realizacji programów i kształtowania nawyków żywieniowych Wydział Edukacji w latach 2015-2016 dofinansował jedno zadanie w kwocie 500 zł - konkurs pn. „Okręgowe eliminacje Olimpiady wiedzy o żywieniu i żywności” organizowany przez Zespół Szkół Gastronomicznych nr 2 w Krakowie.

(dowód akta kontroli, str. 196)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki były ustalane przez dyrektora placówki i Urząd nie podejmował od września 2014 r. działań w zakresie monitorowania cen w szkołach na terenie Gminy i wyjaśniania przypadków znacznego ich wzrostu. NIK zwraca uwagę, iż uregulowania art. 67a ustawy o systemie oświaty wskazują jednoznacznie, iż organ prowadzący ma możliwość uczestniczenia w ustalaniu warunków i opłat za posiłki. Ciepłe posiłki, w sytuacji wielogodzinnego przebywania dzieci poza domem na zajęciach szkolnych, stanowią nieodzowny element racjonalnego żywienia.

4. Działania edukacyjne i organizacyjne

Opis stanu
faktycznego

Gmina Kraków w latach 2015 - 2016 podejmowała działania mające na celu kształtowanie prawidłowych nawyków żywieniowych wśród dzieci i dorosłych. Do kluczowych należały:

- konferencja „Zdrowe żywienie = mądre myślenie – o bezpieczeństwie żywności i żywienia w szkołach w świetle nowych przepisów”, zorganizowana przez Pełnomocnika Prezydenta Miasta Krakowa ds. Rodziny oraz Wydział Edukacji UMK, 9 czerwca 2015 r., w Sali Obrad UMK. Patronat honorowy objął Minister Pracy i Polityki Społecznej oraz Małopolski Kurator Oświaty. Konferencja była adresowana do dyrektorów szkół oraz agentów sklepików i bufetów szkolnych w związku z wejściem z początkiem roku szkolnego, tj. od 1 września 2015 r., nowego rozporządzenia w sprawie dopuszczonych środków spożywczych w jednostkach systemu oświaty. Łącznie w konferencji uczestniczyło 135 osób. Prelegentami byli m.in. przewodnicząca Rady Banku Żywności w Krakowie, kierownik oddziału Nadzoru Higieny Żywności WSSE, Małopolski Wicekurator Oświaty, prodziekan Krakowskiej Wyższej Szkoły Promocji Zdrowia. Dyrektorzy trzech krakowskich szkół w ramach dobrych praktyk zaprezentowali swoje dokonania w zakresie promocji zdrowia i zdrowej żywności w sklepikach szkolnych;
- konkurs „Najzdrowszy sklepik szkolny w Krakowie” – ogłoszony podczas ww. konferencji dla dyrektorów szkół podstawowych i gimnazjów oraz agentów sklepików, zorganizowany przez Pełnomocnika Prezydenta ds. Rodziny oraz Stowarzyszenie Bank Żywności w Krakowie we współpracy z Krakowską Wyższą Szkołą Promocji Zdrowia. Kryteriami oceny w konkursie były: asortyment sklepu uwzględniający potrzeby żywieniowe uczniów, różnorodność działań w zakresie kształtowania nawyków zdrowego odżywiania, oryginalność pomysłów na promocję zdrowej żywności w sklepie szkolnym. Pomimo ufundowanych nagród przez podmiot zewnętrzny (za zajęcie I-III miejsca odpowiednio 1 500 zł + lada chłodnicza, 1000 zł + sokowirówka,

500 zł + blender) i ponownego monitu do szkół oraz wydłużenia terminu konkursu z 20 listopada do 5 stycznia 2016 r. do konkursu zgłosiły się tylko 4 szkoły, z których wygrała SP nr 162 w Krakowie;

- konferencja „Żywnie w placówkach nauczania i wychowania w świetle znowelizowanych przepisów”, zorganizowana przez Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego we współpracy organizacyjnej z UMK, 20 października 2015 r. w Sali Obrad UMK oraz kolejna edycja „Żywnie w placówkach nauczania i wychowania - mądrze, zdrowo i zgodnie z prawem” – 28 października 2016 r. Celem obu konferencji było przekazanie uczestnikom, tj. dyrektorom szkół oraz osobom odpowiedzialnym za organizację żywienia zbiorowego w placówkach, praktycznych wskazówek jak prowadzić żywienie zgodnie z nowym rozporządzeniem (dobre praktyki);
- inicjatywa zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa ds. Edukacji i Sportu przy udziale Wydziału Edukacji UMK, włączenia w marcu 2015 r. dyrektorów szkół w akcję rozprowadzenia do szkół bezpłatnych owoców i warzyw za pośrednictwem Agencji Rozwoju Rolnictwa w związku z embargiem na polskie produkty. Na komunikat rozesłany do wszystkich szkół udział w programie zgłosiło 41 szkół/placówek.

Ponadto Urząd współorganizował z krakowskimi młodzieżowymi domami kultury konkursy propagujące zdrowe odżywianie, m.in.: „Zdrowe odżywianie to mój styl”, „Zdrowie w roli głównej”, Filmuj na zdrowie”. W zakresie propagowania aktywności fizycznej dzieci i młodzieży Urząd realizował liczne programy rekreacyjno-sportowe, w latach 2015 - 2016 m.in.: Krakowska Olimpiada Młodzieży, Krakowska Akademia Siatkówki, Młodzieżowe spotkania z lekką atletyką, Junior sport, Kraków biega - Kraków spaceruje.

(dowód: akta kontroli, str. 224 - 246)

Biuro ds. Ochrony Zdrowia UMK w ramach:

- kampanii społecznych i innych wydarzeń lokalnych skierowanych do wszystkich mieszkańców Krakowa zrealizowało zadania: „Myślę o zdrowiu. Promocja zdrowego stylu życia oraz edukacja zdrowotna dla mieszkańców Krakowa” (realizator – Fundacja Uskrzydleni Wiekiem), „Tydzień walki z otyłością w Krakowie” – kampania prozdrowotna (realizator – Stowarzyszenie pacjentów bariatrycznych);
- współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie profilaktyki i promocji zdrowia, odnośnie do zadań docelowo skierowanych do dzieci i młodzieży lub placówek oświatowych, w badanym okresie 2015-2016 zawarło umowę na jedno zadanie „Profilaktyka zaburzeń odżywiania wśród dzieci i młodzieży szkolnej przy wykorzystaniu metod psychodietetycznych” (cykl warsztatów w 8 szkołach dla min. 160 młodzieży gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej w okresie czerwiec - wrzesień 2016 r., kwota dotacji na zadanie - 6 312 zł).

(dowód: akta kontroli, str. 7, 37)

Gmina w udzielonej informacji w sprawie planowanych działań w celu wsparcia szkół w zapewnienie uczniom dostępu do wody pitnej, wskazała, że jest na końcowym etapie przygotowywania Programu „Dobra woda prosto z kranu w Twojej szkole”¹⁹. Ma on na celu wyposażenie krakowskich szkół podstawowych, które wyrażą chęć udziału w Programie, w urządzenia umożliwiające dostęp do wody pitnej z sieci wodociągowej. Program będzie wdrażany etapami od pierwszego kwartału 2017 r., a środki na jego realizację zostały zabezpieczone przez MPWiK S.A. w przyszłorocznym budżecie.

(dowód: akta kontroli, str. 306 - 311)

¹⁹ Program jest przygotowywany przez Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji S.A. w Krakowie (MPWiK S.A.).

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do pozyskiwania danych dotyczących liczby uczniów z zaburzeniami masy ciała w Gminie i wykorzystywania ich do oceny potrzeb zdrowotnych mieszkańców oraz planowania działań profilaktycznych i edukacyjnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Kraków, dnia 03 stycznia 2017 r.

Kontroler

Monika Różańska
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Dyrektor
Jolanta Stawska

²⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677, dalej: *ustawa o NIK*.