



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.411.001.01.2016
R/16/001

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	R/16/001 – Wdrażanie zasad zdrowego żywienia w szkołach publicznych ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Krakowie.
Kontroler	Hubert Brzozowski, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKR/5/2016 z 6 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Szczucinie, ul. Wolności 3, 33-230 Szczucin (UMiG, Gmina lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Gorzkowicz, Burmistrz Miasta i Gminy Szczucin.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Działania w zakresie kształtowania zasad prawidłowego żywienia wśród uczniów na terenie Gminy prowadziły głównie jej placówki oświatowe. Uczestniczyły one w programach żywieniowych i edukacyjnych, takich jak np.: „Owoce i warzywa w szkole”, „Mleko w szkole”, „Trzymaj formę”, „Szkoła promująca zdrowie” i „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Zasady prawidłowego żywienia były też przedmiotem zajęć realizowanych w szkołach w ramach podstawy programowej.

Potrzeby oraz problemy związane z prawidłowym żywieniem, nadwagą, otyłością, niedożywieniem dzieci identyfikowane były m.in. przez Gminny Zespół Oświaty, Gminny Zakład Opieki Zdrowotnej, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej. Wszystkie szkoły z terenu Gminy objęte były opieką pielęgniarki szkolnej, angażowanej m.in. do badań przesiewowych uczniów, jak i działań edukacyjnych z zakresu kształtowania prawidłowych nawyków żywieniowych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, iż działania powyższych jednostek nie były nadzorowane i koordynowane z poziomu Urzędu, którego rola ograniczała się głównie do pozyskiwania i rozliczania środków na dożywianie w ramach programów socjalnych. W konsekwencji dopuszczono do organizacji wydawania obiadów w jednej ze szkół w sposób, który prowadzi do stygmatyzacji społecznej części uczniów. W Szkole tej posiłki obiadowe spożywali wyłącznie uczniowie z rodzin objętych programem „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. W ocenie NIK sytuacja, w której obiady spożywają wyłącznie dzieci objęte pomocą państwa, prowadzi do ich napiętnowania, dla którego ograniczenia lokalowe, czy deklarowany przez dyrektora Szkoły brak zainteresowania obiadami pozostałych rodziców dzieci nie może stanowić usprawiedliwienia. Wyeliminowanie tego zjawiska wymaga zaangażowania Gminy, jako organu prowadzącego, odpowiedzialnego za sprawującego nadzór nad działalnością podległych szkół.

W badanym okresie, Urząd nie przeprowadzał kontroli w zakresie realizowanych w szkołach programów propagujących zasady zdrowego odżywiania się i eliminujących zjawisko niedożywienia.

¹ Kontrolą objęto 2015 i 2016 r., 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.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia współuczestnictwo Urzędu w organizacji części zajęć edukacyjnych w szkołach, dotyczących zdrowego żywienia oraz umożliwienie dyrektorom szkół uczestnictwa w szkoleniach z zakresu kształtowania prawidłowych nawyków żywieniowych. Jako dobrą praktykę należy uznać rozpoczętą w czerwcu 2016 r. serię spotkań uczniów z dyplomowanym dietetykiem, na których omawiane są zasady zdrowego żywienia.

Zdaniem NIK weryfikacji skuteczności programów propagujących zdrowe odżywianie i aktywność fizyczną wśród uczniów szkół podstawowych sprzyjałoby określenie zasad realizacji przyjętego w Strategii Rozwoju Gminy Szczucin na lata 2014-2020 celu operacyjnego 3.3. „Propagowanie zdrowego stylu życia przy wykorzystaniu dostępnej bazy”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja programów żywieniowych

Opis stanu
faktycznego

Na terenie działania UMiG, rozpoznawaniem potrzeb i problemów związanych z prawidłowym żywieniem, niedożywieniem, nadwagą i otyłością dzieci, zajmowały się jednostki organizacyjne Gminy Szczucin, tj.: Gminny Zespół Oświaty, Gminny Zakład Opieki Zdrowotnej (GZOZ), Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, Placówka Wsparcia Dziennego. UMiG nie koordynował i nie nadzorował tych działań. Burmistrz wyjaśnił, iż przyczyną takiego stanu rzeczy był brak przyporządkowania zadań odpowiedniej komórce organizacyjnej w regulaminie organizacyjnym³ jednostki z 4 listopada 2013 r. (Referat Promocji i Zdrowia – Zespół ds. edukacji, zdrowia, kultury, turystyki, kultury fizycznej i polityki społecznej), niemniej jednak Burmistrz wyjaśnił, iż realizacja zapisów regulaminu jest w trakcie wdrażania.

(dowód: akta kontroli str.66-168)

Bezpośrednią opiekę nad uczniami szkół podstawowych z terenu działania UMiG sprawowały higienistki szkolne. Działalność pielęgniarek w szkołach odbywała się na podstawie zawartych porozumień o współpracy pomiędzy GZOZ a dyrektorami szkół. Do ich zadań należało m.in. czynne poradnictwo dla uczniów z problemami zdrowotnymi, doradztwo dla dyrektora szkoły w sprawie warunków bezpieczeństwa uczniów, organizacji posiłków i warunków sanitarnych w szkole. W wyniku przeprowadzonych przez GZOZ badań przesiewowych, stwierdzono, iż na terenie Gminy Szczucin 30 dzieci ma objawy otyłości (tj. 4,1% uczniów uczęszczających do szkół podstawowych), problem nadwagi stwierdzono u 20 dzieci (2,7%), natomiast niedowagi u 22 dzieci (3,0%). Według GZOZ prawidłową masę ciała posiadało 90,2% uczniów szkół podstawowych. Ponadto potrzeby mieszkańców gminy w zakresie dożywiania rozpoznawane były przez pracowników socjalnych Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (MGOPS) wspólnie z ośrodkami zdrowia, dyrektorami szkół i sołtysami. Zasady tej współpracy nie były ujęte w formie udokumentowanych procedur. Burmistrz wyjaśnił, iż w wyniku tych działań nie stwierdzono przypadków niedożywienia dzieci.

(dowód: akta kontroli str.9,11,50,57-62,168-169)

W Strategii Rozwoju Gminy Szczucin na lata 2014-2020⁴ zapisany został cel operacyjny 3.3. „Propagowanie zdrowego stylu życia przy wykorzystaniu dostępnej bazy”. Dokument nie precyzował w jaki sposób miałyby odbywać się realizacja tego celu. Nie zostały sformułowane cele szczegółowe ani wyznaczone zadania do ich realizacji. Burmistrz wyjaśnił, iż w 2016 r. planowana jest ocena realizacji strategii, jej dotychczasowych zapisów, a także dokonanie aktualizacji m.in. w obszarze zdrowego żywienia dzieci i młodzieży. Dodał także, iż cel wymieniony w strategii realizowany był przez Gminę poprzez uczestnictwo w programach: „Owoce i warzywa w szkole”, „Mleko w szkole”, „Szkoła

³ Regulamin wprowadzony zarządzeniem wewnętrznym Burmistrza Miasta i Gminy Szczucin nr 0050.2.67.2013 z 4 listopada 2013 r. Następnie: Regulamin wprowadzony zarządzeniem Burmistrza Miasta i Gminy Szczucin nr 0050.2.124.2015 z 31 grudnia 2015

⁴ Strategia została przyjęta Uchwałą nr XXXVI/391/14 Rady Miejskiej w Szczucinie z 26 czerwca 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Szczucin na lata 2014-2020.

promująca zdrowie”, „Trzymaj formę”, „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” oraz udział w programie operacyjnym „Pomoc Żywnościowa 2014-2020”.

(dowód: akta kontroli str. 169-170)

W okresie od 2014 do 2016 r. Rada Miejska w Szczucinie podjęła cztery uchwały związane z polityką żywieniową tj.:

- Uchwała nr XXXII/351/14 z 17 stycznia 2014 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania nieodpłatnie pomocy w zakresie dożywiania w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim programem wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020. Niniejszą uchwałą dokonano podwyższenia kryterium dochodowego do 150%, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r.⁵ dla celów przyznawania pomocy w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób i rodzin wymienionych w uchwale nr 221 Rady Ministrów z 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020⁶. Burmistrz wyjaśnił, iż nie podejmowano uchwał w sprawie zmiany kryterium dochodowego powyżej 150%, głównie z powodu braku środków finansowych w budżecie Gminy.
- Uchwała nr XXXII/352/14 z 17 stycznia 2014 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim programem wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020. W wyniku uchwały odstąpiono od żądania zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób i rodzin wymienionych w uchwale Rady Ministrów z 10 grudnia 2013 r., jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej, dochód osoby w rodzinie lub dochód rodziny nie przekracza 150% kryterium dochodowego określonego w art.8 ust.1 ustawy o pomocy społecznej.
- Uchwała nr III/18/14 z 29 grudnia 2014 r. oraz Uchwała XIII/153/15 z 30 grudnia 2015 r. Rady Miejskiej w Szczucinie w sprawie uchwalenia „Gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w Gminie Szczucin na 2015 r. oraz 2016 r. Uchwalony program zakładał finansowanie działań ze środków Gminy pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zakładana pula środków wynosiła odpowiednio: 185,0 tys. zł i 170,0 tys. zł. Program podzielony był na sześć zadań, wśród których zadanie trzecie dotyczyło prowadzenia profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałaniu narkomanii, w szczególności wśród dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie zajęć pozalekcyjnych, a także dożywianie dzieci uczestniczących w zajęciach profilaktycznych.

(dowód: akta kontroli str. 12-25,50-51,63-64,170,252)

W roku szkolnym 2012/2013 na terenie gminy Szczucin funkcjonowało siedem szkół podstawowych oraz po sześć⁷ w kolejnych latach, tj.: 2013/2014, 2014/2015, 2015/2016, do których uczęszczało odpowiednio: 731, 688, 716 i 730 uczniów. Od roku szkolnego 2013/2014 w Gminie z sześciu szkół podstawowych jedna (Szkoła Podstawowa w Maniowie wchodząca w skład Zespołu Szkolno-Przedszkolnego) kształciła uczniów z klas I do III oraz jedna (Szkoła Podstawowa w Borkach należąca do Zespołu Szkół) kształciła uczniów z klas IV do VI. W roku szkolnym 2015/2016 szkoły podstawowe uczestniczyły w następujących programach kształtujących prawidłowe nawyki żywieniowe:

- „Owoce i warzywa w szkole”⁸ – pięć szkół kształcących uczniów z klas I do III – w programie uczestniczyło 378 uczniów ;

⁵ DZ. U. 2016 r., poz. 930, dalej ustawa o pomocy społecznej.

⁶ M.P. 2013 r., poz. 1024.

⁷ Szkoła Podstawowa w Maniowie wchodząca w skład Zespołu Szkolno-Przedszkolnego, kształciła uczniów tylko w klasach od I do III, natomiast Szkoła Podstawowa w Borkach należąca do Zespołu Szkół, kształciła uczniów z klas IV do VI.

⁸ W szkołach podstawowych program adresowany był do uczniów z klas od I do III.

- „Mleko w szkole”⁹ – sześć szkół; w programie uczestniczyli wszyscy uczniowie klas I do VI, łącznie: 730 dzieci;
- „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” – sześć szkół; do programu zostało zgłoszonych 478 dzieci z Gminy Szczucin, z czego 235 ze szkół podstawowych. Wszystkie dzieci zgłoszone ze szkół podstawowych uczestniczyły w programie;
- „Szkoła promująca zdrowie” – szkoła podstawowa w Skrzynce; wszyscy uczniowie (tj. 49 dzieci) brali udział w programie;
- „Trzymaj formę” (program dedykowany uczniom z klas od V do VI) – 5 szkół; w programie wzięło udział 526 uczniów;
- Program Gminnej komisji ds. rozwiązywania problemów alkoholowych – pomoc w dożywianiu – 5 szkół; programem objęto 17 uczniów.

Szkoła podstawowa w Skrzynce, jako jedyna z terenu Gminy uczestniczyła w programie „Szkoła promująca zdrowie”, równocześnie realizując program „Trzymaj formę”. Cele obu programów były tożsame. Burmistrz wyjaśnił, iż Gmina została poinformowana przez Dyrektora Szkoły Podstawowej w Skrzynce o przystąpieniu do programu, lecz zasadność tego działania nie była przedmiotem weryfikacji za strony UMiG.

(dowód: akta kontroli str. 5-9,245-250)

Na terenie Gminy kuchnie szkolne zlokalizowane były w:

- Zespołach Szkół w Szczucinie i Borkach,
- Zespołach Szkolno-przedszkolnych w Słupcu i Maniowie,
- Przedszkolach w Szczucinie i Borkach

Kuchnia działająca w Zespole Szkół w Szczucinie sporządzała posiłki dla uczęszczających do niego uczniów a także dla Zespołu Szkolno-przedszkolnego w Skrzynce, Szkoły podstawowej w Zabrnii oraz Gimnazjum w Radwanie.

Obiady serwowane uczniom na terenie Gminy składały się z jednego dania. Burmistrz wyjaśnił, iż dyrektorzy szkół w porozumieniu z rodzicami uczniów ustalili, iż wystarczający będzie posiłek jednodaniowy. Nie było sugestii składanych do UMiG przez rodziców wskazujących na potrzebę wprowadzenia obiadów dwudaniowych.

(dowód akta kontroli, str.252)

W porozumieniach zawieranych pomiędzy MGOPS a dyrektorami szkół dotyczącymi dożywiania uczniów w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w §1 ust. 2 zamieszczono zapis umożliwiający zgłoszenie przez dyrektora w trakcie roku szkolnego potrzeby objęcia dożywianiem dodatkowych dzieci, jeżeli wystąpią takie potrzeby i okoliczności. Z jak wyjaśnił Burmistrz, dyrektorzy szkół, nie zgłaszali do MGOPS potrzeb objęcia dożywianiem (obiadami) dodatkowych dzieci lub niespełniających kryteriów socjalnych (np. zbyt wysoki dochód) uniemożliwiających uczestnictwo w programach socjalnych. Zgłoszenia takie kierowane były do Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, która po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku, obejmowała uczniów dożywianiem w ramach „Gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii”

(dowód akta kontroli, str.192-222,252-253)

W roku szkolnym 2014/2015 MGOPS dokonał rozeznania zapotrzebowania na dożywianie dzieci w czasie dni wolnych od nauki, wakacji oraz ferii zimowych. Pracownicy socjalni przekazali w tej sprawie ankiety rodzicom dzieci objętych programem „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Żaden z rodziców/opiekunów nie wyraził zainteresowania tą formą pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 51,56,166, 170)

UMiG nie posiadał harmonogramów realizacji programów: „Owoce i warzywa w szkole”, „Mleko w szkole”, „Szkoła promująca zdrowie”, „Trzymaj formę”, które realizowane były w szkołach podstawowych. Dokumentacja dotycząca realizacji przedmiotowych programów znajdowała się u dyrektorów szkół. Działania koordynacyjne Gminy ograniczały się przede wszystkim do kwestii związanych z finansowaniem programu „Pomocy państwa w zakresie

⁹ W szkołach podstawowych program dedykowany był uczniom z klas od I do VI.

dożywiania”, składaniem wniosków o dofinansowanie realizacji programu do Wojewody Małopolskiego.

Gmina współpracowała ze Stowarzyszeniem Rodzin Katolickich w dystrybucji żywności z Banku Żywności w Krakowie dla rodzin w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020, tj. programu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu dla najbardziej potrzebujących. W lutym 2015 r. UMiG zorganizował wydawanie paczek żywnościowych (7 993,5 kg) oraz w listopadzie poprzez Stowarzyszenie Rodzin katolickich (21 579,2 kg). W lutym 2016 r. Gmina wydała 19 854,2 kg produktów żywnościowych.

(dowód akta kontroli, str. 170-172)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż nie ustalono żadnych zasad realizacji celu operacyjnego 3.3. „Propagowanie zdrowego stylu życia przy wykorzystaniu dostępnej bazy” w Strategii Rozwoju Gminy Szczucin na lata 2014-2020. Określenie takich zasad umożliwi rzetelną ocenę stanu jego realizacji.

2. Wykorzystywanie środków przeznaczonych na realizację programów

Opis stanu
faktycznego

Na realizację „Gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii”, UMiG w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. wydatkował 167,4 tys. zł., z czego na przeciwdziałanie narkomanii 14,1 tys. zł, a na profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych 153,3 tys. zł. W ramach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych UMiG wydatkował:

- 43,3 tys. zł na realizację zadania I „Zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i współuzależnionych od alkoholu i narkotyków” oraz zadania II „Udzielenie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe pomocy terapeutycznej, a w szczególności ochrony przed przemocą”,
- 59,8 tys. zł na realizację zadania III „Prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałaniu narkomanii, w szczególności wśród dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie zajęć pozalekcyjnych, a także dożywianie dzieci uczestniczących w zajęciach profilaktycznych”. Z puli tych środków wydatkowano m.in. 44,3 tys. zł na prowadzenie profilaktycznej działalności wśród dzieci i młodzieży oraz 7,5 tys. zł na dożywianie 29 dzieci z rodzin potrzebujących wsparcia uczestniczących w pozalekcyjnych zajęciach profilaktycznych,
- 35,0 tys. zł – zadanie IV „Wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych”,
- 15,2 tys. zł – wynagrodzenie członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

(dowód akta kontroli, str. 254-260)

Koszt realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” realizowanego w Gminie w latach 2015 i w I półroczu 2016 r. wyniósł odpowiednio: 256,8 tys. zł i 127,7 tys. zł, w tym środki własne Gminy: 78,1 tys. zł oraz 27,7 tys. zł, natomiast uzyskana dotacja z budżetu państwa wyniosła: 178,7 tys. zł i 99,9 tys. zł. Na terenie Gminy w kontrolowanym okresie, zostało objętych programem odpowiednio: 902 i 552 osoby, w tym dzieci do czasu rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej: 172 i 133 oraz uczniowie do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej: 519 i 393. Dożywianie prowadzone było w 12 placówkach, z czego osiem stanowiły szkoły, a cztery przedszkola. Z posiłków korzystało ogółem: 648 osób w 2015 r. oraz 519 w I półroczu 2016 r., gdzie odpowiednio 158 i 130 osób stanowiły dzieci do czasu rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej, natomiast 490 i 389 osób stanowili uczniowie do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej. Posiłki składały się z jednego dania gorącego, natomiast w ramach programu nie oferowano pełnego obiadu ani mleka, bułek lub kanapek. Ogółem w kontrolowanym okresie wydano 91 012 posiłków (w postaci jednego dania gorącego) w 2015 r. i 47 977 w I półroczu 2016 r., z czego 20 589

i 10 997 dotyczyło dzieci do czasu rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej oraz odpowiednio: 70 423 i 36 980 posiłków wydanych zostało uczniom do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej. Koszty posiłków ogółem wyniosły odpowiednio: 194,0 tys. zł w 2015 r. i 104,0 tys. zł w I półroczu 2016 r., z tego środki własne Gminy wyniosły: 39,8 tys. zł i 10,7 tys. zł, a otrzymane dotacje: 154,2 tys. zł oraz 93,3 tys. zł. Koszty poniesione ogółem na posiłki dla dzieci, które nie rozpoczęły edukacji w szkole podstawowej wyniosły odpowiednio: 52,2 tys. zł w 2015 r. i 28,7 tys. zł w I półroczu 2016 r., gdzie środki własne Gminy stanowiły odpowiednio: 7,5 tys. zł i 8,0 tys. zł, natomiast dotacje: 44,7 tys. zł oraz 20,6 tys. zł. Koszty posiłków wydanych uczniom objętym edukacją do czasu zakończenia szkoły ponadgimnazjalnej wyniosły ogółem 141,8 tys. zł w 2015 r. oraz 75,3 tys. zł w I półroczu 2016 r., gdzie środki własne Gminy stanowiły odpowiednio: 32,3 tys. zł i 2,7 tys. zł, a otrzymane przez Gminę dotacje: 109,5 tys. zł oraz 72,6 tys. zł. Ogółem koszt jednego posiłku w 2015 r. wyniósł 2,13 zł, natomiast w I półroczu 2016 r. 2,17 zł.

(dowód akta kontroli, str. 261-275)

W okresie od 24 marca 2014 r. do 18 kwietnia 2014 r. UMiG przeprowadził kontrolę w MGOPS, obejmującą swoim zakresem prawidłowość wydatkowania środków publicznych w ramach realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w grudniu 2013 r. W wyniku kontroli stwierdzono m.in. błędy w ustalaniu dochodowości posiadanych przez wnioskodawców gruntów rolnych, niemniej jednak nie miały one wpływu na prawo do otrzymania przez wnioskodawców świadczeń. W okresie 2015 r. oraz I półroczu 2016 r. nie przeprowadzono kontroli obejmującej przedmiotowy program.

(dowód: akta kontroli str.5-7,34-46)

UMiG nie kontrolował i nie weryfikował jakości usług żywienia w szkołach podstawowych. Według Burmistrza, przeprowadzane kontrole sanitarne przez Państwowy Powiatowy Inspektorat Sanitarny były w tym zakresie miarodajne i wystarczające.

(dowód: akta kontroli str.47-49)

W okresie od 2015 do 2016 r. Małopolski Urząd Wojewódzki nie przeprowadzał w UMiG kontroli realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania. MGOPS sporządzał okresowe sprawozdania do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego z realizacji przedmiotowego programu. Ostatnia kontrola kompleksowa MGOPS przeprowadzona przez Wojewodę Małopolskiego miała miejsce w dniach od 19 do 22 maja 2014 r. w wyniku, której nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji programu.

(dowód akta kontroli, str.252,261-275,281-307)

W okresie od 2015 do 2016 r. nie wpłynęła do UMiG żadna skarga, wniosek lub informacja, które dotyczyłyby działalności szkół podstawowych w zakresie zdrowego odżywiania.

(dowód: akta kontroli str.47-49)

Na terenie działania Gminy Szczucin od 1 września 2015 r. nie funkcjonowały sklepiki szkolne.

(dowód: akta kontroli str.167,172)

3. Nadzór nad wdrażaniem zasad zdrowego żywienia w szkołach oraz monitorowanie osiągniętych rezultatów

Opis stanu faktycznego

UMiG w okresie od 2015 do 2016 r., nie kontrolował realizacji programów kształtujących prawidłowe nawyki żywieniowe („Owoce i warzywa w szkole”, „Mleko w szkole”, „Trzymaj formę”, „Szkoła promująca zdrowie”) wśród uczniów szkół podstawowych oraz nie dokonywał weryfikacji ich skuteczności. Burmistrz wyjaśnił, iż wynikało to z braku regulacji prawnych wprost nakazujących Gminie takie działania, jak również z realizacji programów żywieniowych przez dyrektorów szkół.

(dowód: akta kontroli, str.5-7,47-49)

W Szkole Podstawowej w Słupcu ustalono, iż z obiadów w stołówce szkolnej korzystały tylko dzieci objęte socjalnym programem dożywiania. W szkole tej w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, gorący posiłek otrzymywało 61,7% uczniów. Zdaniem NIK sytuacja, w której obiady w szkole spożywane są tylko przez grupę uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji finansowej prowadzi do społecznej stygmatyzacji

tych uczniów. UMiG nie opracował procedur służących zapobieganiu powstawania zjawiska stygmatyzacji uczniów objętych i korzystających z programów socjalnych w zakresie dożywiania. Burmistrz wyjaśnił, iż procedury nie zostały stworzone, ponieważ Gmina nie otrzymywała sygnałów ze strony dyrekcji szkół, uczniów i ich rodziców dotyczących występowania zjawiska stygmatyzacji. Ponadto Burmistrz wyjaśnił, iż podczas spotkań roboczych z dyrektorami szkół i przedszkoli poruszane było zagadnienie dotyczące stygmatyzacji, lecz żaden z dyrektorów nie zgłaszał występowania tego problemu w zarządzanych przez siebie placówkach. Przebieg i wnioski z narad nie były udokumentowane w formie protokołów.

(dowód akta kontroli, str.251-252)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK brak koordynacji, nadzoru i kontroli z poziomu UMiG dotyczących działań gminnych jednostek organizacyjnych może osłabiać skuteczność realizacji zadań związanych ze zdrowym żywieniem dzieci i powodować dublowanie się dokonywanych przez nie czynności.

NIK zwraca uwagę, iż uregulowania prawne zawarte w art. 34a ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁰, wskazują w sposób jednoznaczny, iż 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. Szkoły, co prawda, otrzymywały nieodpłatnie produkty w ramach programów „Owoce i warzywa w szkole”, „Mleko w szkole”, jednak źródłem ich finansowania były środki z budżetu państwa oraz Unii Europejskiej. NIK zwraca również uwagę, iż w art. 34a niniejszej ustawy uregulowano możliwość występowania przez organ prowadzący szkołę z wnioskami do dyrektora szkoły i organu sprawującego nadzór pedagogiczny w sprawach dydaktyczno-wychowawczych i opiekuńczych.

Ponadto biorąc pod uwagę cel operacyjny 3.3. „Propagowanie zdrowego stylu życia przy wykorzystaniu dostępnej bazy” zawarty w Strategii Rozwoju Gminy Szczucin na lata 2014-2020, niezbędnym działaniem byłoby przeprowadzenie weryfikacji skuteczności realizowanych programów propagujących zdrowe odżywianie i aktywność fizyczną wśród uczniów szkół podstawowych.

Ustalone
nieprawidłowości

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli jako stan nieprawidłowy należy uznać dopuszczenie przez Gminę będącą organem prowadzącym dla Szkoły Podstawowej w Słupcu do spożywania obiadów w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” wyłącznie przez dzieci z rodzin objętych pomocą społeczną, co zdaniem NIK prowadzi do ich społecznej stygmatyzacji.

(dowód akta kontroli, str. 287)

Burmistrz wyjaśnił, iż Dyrektor Szkoły Podstawowej w Słupcu nie interweniował w tej sprawie w UMiG lub w MGOPS. W rozmowach roboczych, Dyrektor informował, iż poza dziećmi objętymi programem socjalnym, korzystającymi z obiadów w szkole, pozostali uczniowie nie korzystali z tych posiłków z powodu braku zainteresowania ze strony ich rodziców.

(dowód akta kontroli, str.251-252)

¹⁰ DZ. U. 2015, poz. 2156 ze zm., dalej ustawa o systemie oświaty.

Opis stanu
faktycznego

4. Działania edukacyjne i organizacyjne

Gmina Szczucin w okresie 2015 i 2016 r. podejmowała szereg działań mających na celu kształtowanie prawidłowych nawyków żywieniowych wśród dzieci i dorosłych. W ramach działań edukacyjnych dotyczących zasad zdrowego żywienia dyrektorzy szkół z terenu Gminy Szczucin uczestniczyli w sierpniu 2015 r. w konferencji zorganizowanej w Kuratorium Oświaty Oddział w Tarnowie, w trakcie którego przedstawiany był „Program edukacji zdrowotnej”. Ponadto Kuratorium zorganizowało 23 października 2015 r. konferencję dedykowaną dyrektorom szkół na temat: „Żywność w szkołach według nowych przepisów prawa”, a w trakcie trwania konferencji Państwowy Inspektor Sanitarny przeprowadził wykład pt. „Otyłość jako przyczyna chorób nowotworowych”.

W dniach od 1 marca do 6 kwietnia 2016 r. Bank Żywności w Krakowie, Stowarzyszenie Rodzin Katolickich przy współpracy z UMiG, dwukrotnie zorganizowały warsztaty edukacji ekonomicznej i żywieniowej. Były one dedykowane osobom dorosłym korzystającym z pomocy żywnościowej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020.

W celu propagowania aktywnego stylu życia dzieci i młodzieży szkolnej Gmina w listopadzie 2014 r. oddała do użytku kompleks rekreacyjno-rehabilitacyjny przy Zespole Szkół w Borkach, czynny przez siedem dni w tygodniu oraz również w wakacje. Składał się on z boisk do piłki ręcznej, koszykówki, siatkówki, badmintonu, tenisa ziemnego oraz placu rehabilitacyjnego z 11 urządzeniami siłowni zewnętrznej. Ponadto Gmina Szczucin uczestniczyła w programach propagujących m.in. upowszechnianie kultury fizycznej, tj.: „Już pływam”, „Jeżdżę z głową”.

Ponadto w czerwcu 2016 r. w sześciu szkołach (szkoły podstawowe w Szczucinie, Zabrnio, Skrzynce, Słupcu oraz Gimnazja w Szczucinie i Radwanie) odbyły się prezentacje multimedialne pt. „Zdrowe odżywianie” prowadzone przez dietetyka. We wrześniu 2016 r. prezentacja będzie przedstawiana uczniom Szkół Podstawowych w Borkach i Maniowie oraz w Gimnazjum w Borkach.

(dowód: akta kontroli, str. 172-174,276)

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 Kontroli¹¹, wnosi o:

- 1) podjęcie w porozumieniu z Dyrektorem Szkoły Podstawowej w Słupcu działań w celu wyeliminowania warunków dla społecznej stygmatyzacji uczniów spożywających w Szkole posiłki w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”;
- 2) zwiększenie aktywności Urzędu w zakresie nadzoru nad realizowanymi programami związanymi z dożywianiem uczniów i kształtowaniem prawidłowych nawyków żywieniowych;
- 3) ustalenie zasad realizacji celu operacyjnego 3.3. „Propagowanie zdrowego stylu życia przy wykorzystaniu dostępnej bazy” zawartego w Strategii Rozwoju Gminy Szczucin na lata 2014-2020.

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677, dalej: *ustawa o NIK*.

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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kraków, dnia 27 lipca 2016 r.

Kontroler

Hubert Brzozowski
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Marcin Kopeć
Wicedyrektor