



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Piotr Miklis

LRZ.410.4.1.2024

Główny Inspektor Sanitarny
Pan Paweł Grzesiowski
Główny Inspektorat Sanitarny
ul. Targowa 65, 03-729 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/082 Propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Sanitarny w Warszawie ¹ , ul. Targowa 65, 03-729 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Grzesiowski, Główny Inspektor Sanitarny² od 17 czerwca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Krzysztof Saczka, Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego, wz. Inspektora od 19 listopada 2020 r. do 17 czerwca 2024 r. Jarosław Pinkas, od 1 września 2018 r. do 18 listopada 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania oraz ich efekty.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 31 marca 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, a dotyczących okresu objętego kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Paweł Adamski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/28/2024 z 7 marca 2024 r. 2. Robert Łukasz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/104/2024 z 2 września 2024 r. 3. Magdalena Gierlak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/105/2024 z 2 września 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 1-5, tom II 3-5)

¹ Dalej: GIS lub Inspektorat.

² Dalej: również Inspektor.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Główny Inspektor Sanitarny, jako podmiot odpowiedzialny za ustalanie ogólnych kierunków działania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁵ oraz koordynację i nadzór nad działalnością tych organów, w tym za organizację oraz prowadzenie działalności oświatowo-zdrowotnej w celu ukształtowania odpowiednich postaw i zachowań zdrowotnych⁶, w okresie objętym kontrolą, zadania w tym zakresie zaprojektował i realizował głównie w ramach własnych *Planów działalności*⁷ oraz dwóch programów edukacyjnych: „Trzymaj Formę!”⁸ i „Skąd się biorą produkty ekologiczne”⁹, skierowanych do dzieci i młodzieży.

NIK ocenia, że choć były to działania celowe, służące propagowaniu i wdrażaniu zdrowego odżywiania, to sposób przygotowania uniemożliwia ocenę ich skuteczności. Na etapie planowania i projektowania Inspektor bowiem nie ustalił mierzalnych, adekwatnych kryteriów stopnia realizacji celów dotyczących kształtowania postaw i zachowań zdrowotnych. Ponadto dla ww. realizowanych programów edukacyjnych w ogóle nie określił takich mierników. Podobnie – w przypadku aktywności internetowej również nie określił celów jej podjęcia i prowadzenia. Tym samym Inspektor pozbawił się możliwości dokonania pomiaru stopnia osiągnięcia założonych w *Planach działalności* i programach edukacyjnych celów, a co za tym idzie oceny skuteczności wpływu jego działań na zmiany postaw i nawyków żywieniowych społeczeństwa. Inspektor nierzetelnie realizując uprawnienie do inicjowania przedsięwzięć zmierzających do popularyzowania racjonalnego żywienia oraz do pobudzania aktywności społecznej do działań na rzecz własnego zdrowia, wynikające z art. 6 pkt 1 i 2 ustawy o PIS nie planował i nie programował działań dotyczących propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania wśród osób dorosłych, w tym seniorów.

NIK ocenia, że zgodnie z art. 6 pkt 2 i 3 ustawy o PIS Inspektor udzielał porad i informacji w zakresie zdrowego odżywiania oraz poprzez realizację programów edukacyjnych pobudzał aktywność dzieci i młodzieży do działań na rzecz zdrowia.

Główny Inspektor Sanitarny, w okresie objętym kontrolą, nie zapewniał dokonywania ocen działalności oświatowo-zdrowotnej związanej z propagowaniem zdrowego odżywiania, o których mowa w art. 6 pkt 4 ustawy o PIS.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

1. Główny Inspektor Sanitarny, w okresie objętym kontrolą, inicjował i organizował działalność oświatowo-zdrowotną, w tym planował zadania związane z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania. W czasie epidemii COVID-19 działalność ta odbywała się w przeważającej części w formie zdalnej.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej również: PIS.

⁶ Art. 6 w zw. z art. 8a ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 416), dalej: ustawa o PIS.

⁷ Z wyjątkiem 2022 r. oraz jedno zadanie w ramach celu operacyjnego nr 1 Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 przyjętego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz.U. poz. 1492), dalej: NPZ 2016-2020.

⁸ Wyjątek w roku szkolnym 2021/2022.

⁹ Dalej łącznie również: programy edukacyjne.

W Planach działalności GIS na lata 2020, 2021, 2023 i 2024 ujęto zadania dotyczące promocji prawidłowych postaw żywieniowych, w tym realizację programów edukacyjnych skierowanych do dzieci i młodzieży. Programy te wpisywały się w realizację zadania powierzonego GIS w celu operacyjnym nr 1 NPZ 2016-2020¹⁰: „Poprawa sposobu żywienia i stanu odżywiania społeczeństwa oraz aktywności fizycznej społeczeństwa”.

Działania związane z planowaniem i programowaniem aktywności skoncentrowane zostały jednak na dzieciach i młodzieży. Główny Inspektor Sanitarny nie zainicjował oraz nie realizował powszechnych działań programowych dedykowanych osobom dorosłym, w tym seniorom, co w ocenie NIK stanowiło nierzetelną realizację obowiązków wynikających z art. 6 pkt 1 i 2 ustawy o PIS.

Inspektor nierzetelnie zaplanował również weryfikację stopnia osiągnięcia założonych celów, gdyż nie określił mierzalnych kryteriów stopnia realizacji celów programów edukacyjnych pozwalających na ocenę postępu w osiąganiu celów podejmowanych działań. Tym samym nie była możliwa ocena skuteczności ich wpływu na zmiany postaw i nawyków żywieniowych społeczeństwa. Monitoring tych działań ograniczony został do mierników produktu – zbadania liczby zrealizowanych zadań i programów edukacyjnych oraz liczby ich uczestników, a także odsetka jednostek oświatowych biorących udział w tych programach. W przypadku aktywności internetowej Inspektor nie określił celów, które miałyby być osiągnięte dzięki prowadzonej aktywności. W ocenie NIK zaniechania Inspektora w tym zakresie wskazywały na brak adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej, o których mowa w art. 68 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹.

2. Główny Inspektor Sanitarny koordynował i sprawował nadzór nad jednostkami PIS w zakresie kontroli żywienia zbiorowego prowadzonego przez żłobki i placówki oświatowe poprzez: wydanie wytycznych dotyczących sposobu przeprowadzania przez jednostki PIS tych kontroli oraz obowiązków raportowania informacji o przeprowadzonych kontrolach, a także prowadzenie narad z pracownikami PIS w tym zakresie. Przedmiot kontroli dotyczył w szczególności zgodności działań z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 26 lipca 2016 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 zbiorowego żywienia dzieci i młodzieży w tych jednostkach¹². Kontrole żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży były traktowane przez Głównego Inspektora Sanitarnego priorytetowo – corocznie wskazywał te zagadnienia w Wytycznych Głównego Inspektora Sanitarnego do planowania i działalności PIS. NIK zwraca jednak uwagę na niejednorodną praktykę przeprowadzania tych kontroli przez organy PIS, która stwarza ryzyko niewykrycia nieprawidłowości i nieposiadania przez Inspektora rzetelnych danych w zakresie zbiorowego żywienia wśród dzieci i młodzieży.

3. Główny Inspektor Sanitarny nie zapewnił dokonywania przez organy PIS ocen działalności oświatowo-zdrowotnej, o której mowa w art. 6 pkt 4 ustawy o PIS, w odniesieniu do propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania. Inspektor nie zrealizował tego zadania samodzielnie ani też nie powierzył jego realizacji jednostkom PIS w ramach swoich uprawnień do koordynacji i nadzoru nad ich działalnością, wynikających z art. 8a ust. 1 ustawy o PIS.

¹⁰ W ramach tego Programu dla GIS przewidziano do realizacji zadanie *Podejmowanie inicjatyw upowszechniających prawidłowe żywienie*.

¹¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, dalej: *ufp*.

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 1154, dalej: rozporządzenie *ws. środków spożywczych*.

III.Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania na rzecz propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania oraz ich efekty

Opis stanu
faktycznego

1.1 i 1.2 Zgodnie z art. 6 pkt 1, 2, 4 ustawy o PIS Państwowa Inspekcja Sanitarna inicjuje, organizuje, prowadzi, koordynuje i nadzoruje działalność oświatowo-zdrowotną w celu ukształtowania odpowiednich postaw i zachowań zdrowotnych, a w szczególności: inicjuje i wytycza kierunki przedsięwzięć zmierzających do zaznajamiania społeczeństwa z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia, popularyzowania zasad higieny i racjonalnego żywienia, pobudza aktywność społeczną do działań na rzecz własnego zdrowia, ocenia działalność oświatowo-zdrowotną prowadzoną przez szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze oraz środki masowego przekazywania, a także udziela im pomocy w prowadzeniu tej działalności. Stosownie do art. 7 ust. 2 ustawy o PIS Państwową Inspekcją Sanitarną kieruje Główny Inspektor Sanitarny.

(akta kontroli tom I str. 6-11, 16-19)

W zakresie inicjowania i organizowania działania na rzecz propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania Inspektor korzystał z dokumentów: *Karta Ottawska Promocji Zdrowia (1986 rok)*¹⁴, *NPZ 2021-2025*¹⁵ oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/522 z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia („Program UE dla zdrowia”) na lata 2021-2027 oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 282/2014¹⁶.

(akta kontroli tom II str. 51-52)

W okresie objętym kontrolą, stosownie do art. 6 ustawy o PIS, Inspektor realizował działania na rzecz propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania, w szczególności w ramach kontynuowania programów edukacyjnych „Skąd się biorą produkty ekologiczne”¹⁷ oraz „Trzymaj Formę!”¹⁸. Program „Trzymaj Formę!” ze względu na niepokojące trendy związane z żywieniem dzieci i młodzieży traktowany był jako *priorytetowy* program PIS. Szczegółowy opis tych programów zawarto w pkt 1.4.

Główny Inspektor Sanitarny nie zainicjował natomiast i nie wdrożył powszechnych programów propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania, adresowanych do osób dorosłych, w tym seniorów, co szerzej opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie objętym kontrolą, działalność GIS w zakresie inicjowania i organizowania działalności oświatowo-zdrowotnej w celu kształtowania odpowiednich postaw i zachowań zdrowotnych obejmujących propagowanie

¹³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ <http://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/ottawa/en/index4.html> Dokument określa pięć kierunków działań, których podjęcie uznaje się za konieczne dla stworzenia efektywnej strategii promocji zdrowia.

¹⁵ Narodowy Program Zdrowia na lata 2021-2025 przyjęty rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021-2025 (Dz.U. poz. 642), dalej: *NPZ 2021-2025*.

¹⁶ Dz.Urz. UE L z 2021 r. Nr 107, str. 1. W rozporządzeniu wskazano na niewłaściwe odżywianie i otyłość jako czynniki ryzyka wpływające na występowanie nowotworów i innych chorób przewlekłych.

¹⁷ Ogólnopolski Program Edukacyjny „Skąd się biorą produkty ekologiczne” zainicjowany został w 2019 r.

¹⁸ Program „Trzymaj Formę!” zainicjowany został w 2006 r.

i wdrażanie zdrowego odżywiania, w czasie epidemii COVID-19 odbywała się w przeważającej części w formie zdalnej. Po ustabilizowaniu się sytuacji epidemicznej¹⁹ Inspektorat wykorzystywał nabyte doświadczenia, rozszerzając użycie mediów w działalności oświatowej, m.in. przeprowadzano szkolenia dla rzeczników prasowych wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych²⁰ oraz pracowników Wydziału Komunikacji Społecznej i Programów Zdrowotnych GIS²¹. Propagowanie zdrowego odżywiania i promocji aktywności fizycznej było jednym z priorytetów działalności GIS również w mediach społecznościowych. Inspektor w ramach własnych zasobów prowadził działania komunikacyjne m.in. poprzez stronę internetową w serwisie gov.pl oraz media społecznościowe²², a także stale informował stacje sanitarno-epidemiologiczne o planowanym zakresie zagadnień, które będą propagowane za pośrednictwem mediów społecznościowych. Umożliwiało to skoordynowanie i skupienie w skali kraju działań na konkretnych kwestiach istotnych dla zdrowego odżywiania. Publikowane przez organy PIS, w tym GIS²³, treści edukacyjne w zakresie popularyzacji zdrowego odżywiania kierowano do szerokiego grona odbiorców, w tym również do starszej młodzieży i osób dorosłych.

(akta kontroli tom I str. 6-11, 16-19)

Główny Inspektor Sanitarny nie określił jednak celów jakie zamierzano osiągnąć prowadząc działalność oświatowo-zdrowotną, w zakresie propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania, na stronach internetowych²⁴ i w mediach społecznościowych, jak również mierzalnych kryteriów oceny stopnia realizacji tych celów, co szerzej opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

Inspektor nie występował do Ministra Zdrowia i do Ministra Edukacji Narodowej o udzielenie informacji w sprawach edukacji zdrowotnej i promocji zdrowia, obejmujących m.in. rozpoznawanie wyborów konsumenckich, dane o liczbie dzieci i młodzieży z niedowagą, nadwagą, otyłością oraz o tendencjach w kolejnych latach. Inspektor w bieżącej działalności współpracował natomiast z Narodowym Instytutem Zdrowia Publicznego PZH – Państwowym Instytutem Badawczym²⁵, w którego strukturze znajduje się dawny Instytut Żywności i Żywienia. Jednostka ta prowadziła m.in. Narodowe Centrum Edukacji Żywieniowej²⁶, a także odpowiadała za portal ProfiBaza, z którego Inspektor czerpał informacje dotyczące wskaźników zdrowotnych w celu wykorzystania ich do planowania działalności.

(akta kontroli tom I str. 9-10, 12-15)

W *planach działalności GIS* w zakresie propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania przewidziano następujące aktywności:

¹⁹ Od 20 marca 2020 r. do 16 maja 2022 r. *Vide* rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2022 r. poz. 340) oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. poz. 1027).

²⁰ Dalej: WSSE.

²¹ Dalej również Wydział.

²² W serwisach Facebook, X (Twitter) i Instagram.

²³ Od stycznia do grudnia 2020 r. profil GIS na Facebooku dotarł do 6,4 mln odbiorców. Średnio miesięcznie posty zamieszczane na Facebooku oraz na Twitterze docierały do ponad 2 milionów odbiorców. W 2020 r. liczba obserwujących profil FB zwiększyła się o 77 208 osób, tym samym GIS uplasował się na trzecim miejscu wśród profili administracji publicznej, Stan Sanitarny Kraju w 2020 r. str. 283.

²⁴ W *Planie działalności GIS na 2021 r.* ujęto zadanie: rozpowszechnianie materiałów edukacyjnych na stronie internetowej i w mediach społecznościowych GIS. Zadanie to związane było z realizacją programów edukacyjnych realizowanych przez GIS, skierowanych do dzieci i młodzieży.

²⁵ Dalej: NIZP-PZH.

²⁶ <https://ncez.pzh.gov.pl/o-nas>.

- w *planie na 2020 r.* – określono cel: upowszechnianie zdrowego stylu życia wśród dzieci i młodzieży, uwzględniającego aktywność fizyczną i zasady prawidłowego żywienia, w ramach którego zaplanowano zadania: realizację programów „Trzymaj Formę!”, „Bieg po zdrowie” oraz „ARS, czyli jak dbać o miłość”; organizację konkursu wiedzy o zdrowym stylu życia; upowszechnienie materiałów edukacyjnych dotyczących zbilansowanej diety i aktywności fizycznej adresowanych do uczniów;
- w *planie na 2021 r.* – określono cel: upowszechnianie zdrowego stylu życia wśród dzieci i młodzieży, uwzględniającego aktywność fizyczną i zasady prawidłowego żywienia oraz zasady higieny, w ramach którego zaplanowano zadania: rozpowszechnianie i wdrażanie programów dotyczących zbilansowanej diety, aktywności fizycznej oraz zasad higieny adresowanych do przedszkolaków oraz uczniów szkół podstawowych; rozpowszechnianie materiałów edukacyjnych na stronie internetowej i w mediach społecznościowych GIS, dotyczących zbilansowanej diety i aktywności fizycznej²⁷; realizację programów „Skąd się biorą produkty ekologiczne”, „Bieg po zdrowie”, „ARS, czyli jak dbać o miłość?”;
- w *planie na 2022 r.* – nie zaplanowano celów w obszarze propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania;
- w *planie na 2023 r.* – określono cel: zwiększenie świadomości wśród uczniów szkół podstawowych nt. zasad prawidłowego żywienia oraz znaczenia aktywności fizycznej, w ramach którego zaplanowano zadania: wdrożenie programu (szkolenie koordynatorów wojewódzkich²⁸, przygotowanie scenariuszy zajęć i aplikacji mobilnej); realizacja programu; monitoring i ewaluacja²⁹;
- w *planie na 2024 r.* – określono cel: zwiększenie świadomości uczniów szkół podstawowych nt. zasad prawidłowego żywienia oraz znaczenia aktywności fizycznej, w ramach którego zaplanowano zadania: wdrożenie kolejnej edycji programu (szkolenie koordynatorów wojewódzkich, przygotowanie scenariuszy zajęć i aplikacji mobilnej); realizacja programu; monitoring i ewaluacja³⁰.

W roku szkolnym 2019/2020 r. została odwołana realizacja programu „Trzymaj Formę!” – jedno z najważniejszych zadań służących realizacji celu, a w 2021 r. nie zostały osiągnięte założone mierniki realizacji celów związanych z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania. Jako przyczynę wskazano na ograniczenia w prowadzeniu działań dydaktycznych przez placówki oświatowe, wywołane epidemią COVID-19.

Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił, że *w znacznej części okresu objętego kontrolą, ze względu na stan pandemii COVID-19, prowadzona działalność oświatowo-zdrowotna była nastawiona na promocję szczepień ochronnych przeciw wirusowi SARS-CoV-2 oraz edukację nt. metod ograniczania zakażeń. Mimo postępującej poprawy sytuacji epidemiologicznej³¹ w 2022 r., realizacja programów zdrowotnych związanych z upowszechnianiem zdrowego stylu życia wśród dzieci*

²⁷ Zgodnie z planem zadanie to skierowane było do wybranych grup – przedszkoli i szkół podstawowych biorących udział w programach edukacyjnych realizowanych przez GIS.

²⁸ Koordynatorzy programu „Trzymaj Formę!” m.in. udzielają informacji szkołom o programie i dystrybuują materiały edukacyjne.

²⁹ W planie nie wskazano jakiego programu dotyczy realizacja oraz monitoring i ewaluacja. Zgodnie z wyjaśnieniami Inspektora chodzi o program „Trzymaj Formę!”.

³⁰ Dotyczyło programu „Trzymaj Formę!”.

³¹ Stan zagrożenia epidemicznego odwołano 1 lipca 2023 r. rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 1118).

i młodzieży, szczególnie w dwóch pierwszych miesiącach tego roku była nadal utrudniona, z uwagi na prowadzenie przez szkoły nauki w formie zdalnej.

NIK zauważa, że realizacja programów edukacyjnych w 2022 r. mogła być również utrudniona ze względu na pominięcie takich zadań w *Planie działań Głównego Inspektora Sanitarnego* na ten rok.

W *planach działalności GIS na lata 2020, 2021, 2023 i 2024* dla poszczególnych celów związanych z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania wskazano najważniejsze zadania służące ich realizacji oraz mierniki celu przyporządkowane do zadań³² planowane do osiągnięcia na koniec roku, którego dotyczył dany *plan*. Zostały one określone jako ilościowe mierniki produktu, tj.: liczba lub odsetek placówek/uczestników biorących udział w programach. Inspektor określił mierniki celów, które były nieadekwatne do oceny stopnia osiągnięcia tych celów, ponieważ nie odzwierciedlały zachodzących zmian w wyniku podjętych działań. Uniemożliwiało to przeprowadzenie rzetelnej ewaluacji efektywności realizowanych zadań. Szerzej opisano to w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

Realizowane przez Głównego Inspektora Sanitarnego programy „Trzymaj Formę!” oraz „Skąd się biorą produkty ekologiczne” wpisywały się w zadania związane z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania, przewidziane do realizacji celów określonych w *planach działalności GIS*. Szczegółowy opis tych programów zawarto w pkt. 1.4.

(akta kontroli tom II str. 25-50)

1.3 W ramach celu operacyjnego nr 1 *NPZ 2016-2020*: „Poprawa sposobu żywienia i stanu odżywienia społeczeństwa oraz aktywności fizycznej społeczeństwa” Inspektor (wspólnie z PIS oraz Centrum Onkologii – Instytutem im. Marii Skłodowskiej-Curie) był realizatorem m.in. zadania 1.1.2.1. *Działania informacyjne i edukacyjne, w tym podejmowanie inicjatyw upowszechniających prawidłowe żywienie*. GIS realizował je jako zadanie własne, w szczególności w ramach programu „Trzymaj Formę!”.

W *NPZ 2016-2020* w ramach celu nr 1 określono również, że Główny Inspektor Sanitarny będzie współrealizatorem zadania 1.1.1.1. *Prowadzenie prozdrowotnej polityki publicznej ukierunkowanej na zwiększanie dostępności produktów spożywczych zalecanych do spożycia i zmniejszanie dostępności produktów niezalecanych do nadmiernego spożycia*, za realizację którego odpowiadał Minister Finansów oraz zadania 1.1.1.2. *Prowadzenie prozdrowotnej polityki publicznej ukierunkowanej na (...) ograniczanie presji marketingowej produktów niezalecanych do nadmiernego spożycia, kierowanej w szczególności do dzieci i młodzieży*, za realizację którego odpowiadał Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Główny Inspektor Sanitarny nie współrealizował tych zadań, ani nie posiadał informacji czy były one realizowane przez głównych realizatorów.

(akta kontroli tom I str. 20)

Zastępca Dyrektora Biura Głównego Inspektora wskazał, że gospodarzem tych zadań był Minister Finansów i Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego. GIS nie miał informacji czy zadania te były realizowane. Ponadto Inspektor wyjaśnił, że GIS nie korzystał z dodatkowych środków i nie wykonywał zadań zleconych w ramach *NPZ 2016-2020*, jednak w ramach własnych działań realizował również zadania wpisujące się w ten program.

(akta kontroli tom I str. 20, tom II str. 68-93)

³² W każdym roku określono jeden miernik dla każdego zadania.

Z informacji pozyskanych³³ od Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wynika, że realizacja zadań przypisanych w *NPZ 2016-2020* nie wymagała współpracy z Głównym Inspektorem Sanitarnym, w związku z tym nie podejmowano aktywności w celu wspólnych działań na rzecz realizacji zadań ujętych w *NPZ 2016-2020*.

(akta kontroli tom II str. 394-402)

W ramach celu operacyjnego nr 1 *NPZ 2021-2025*: „Profilaktyka nadwagi i otyłości” Inspektor był wskazany jako realizator (wspólnie z Ministrem Zdrowia oraz NIZP-PZH) zadania nr 7: *Prace nad systemem przyjaznego etykietowania żywności*. W latach 2021-2023 przedstawiciele GIS uczestniczyli w posiedzeniach sekcji *Ogólne prawo żywnościowe* w ramach Stałego Komitetu ds. Zdrowia, Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz. Prace dotyczące systemu przyjaznego etykietowania są na wstępnym etapie – pomimo wcześniejszych planów i zapowiedzi Komisja Europejska nadal nie przedstawiła oceny skutków regulacji i wniosku legislacyjnego. Liczba spotkań dotyczących tego systemu wynikała bezpośrednio z programu prac Komisji Europejskiej. W 2023 r. i I kwartale 2024 r. nie odbyło się żadne spotkanie w tej sprawie.

(akta kontroli tom I str. 21-24, 25-72, 187)

1.4 W okresie objętym kontrolą Inspektor współorganizował programy „Trzymaj Formę!” oraz „Skąd się biorą produkty ekologiczne”.

1.4.1 Program „Trzymaj Formę!” realizowany był³⁴:

- w latach szkolnych 2019-2020 i 2020/2021 na podstawie *aneksu nr 2 z dnia 22.05.2018 r. do Porozumienia zawartego w dniu 23 sierpnia 2012 r.*³⁵ pomiędzy GIS a Polską Federacją Producentów Żywności Związkiem Pracodawców, zawartym na podstawie art. 6 ustawy o *PIS*. Celem porozumienia była wzajemna współpraca dotycząca realizacji programu „Trzymaj Formę!” w latach 2012-2015 oraz realizacji *Konkursów wiedzy o zdrowym stylu życia „Trzymaj Formę!”*³⁶. W Aneksie nr 2 przedłużono współpracę przy realizacji programu na lata 2018-2021;
- w latach szkolnych 2022/2023 i 2023/2024 na podstawie *Porozumienia zawartego w dniu 1 lipca 2022 r.*³⁷ pomiędzy GIS i wszystkimi 16 wojewódzkimi WSSE a Polską Federacją Producentów Żywności Związkiem Pracodawców, zawartym na podstawie art. 6 ustawy o *PIS*. Celem porozumienia była wzajemna współpraca dotycząca realizacji programu „Trzymaj Formę!” w latach 2022-2025 oraz realizacji *Konkursów*.

Program „Trzymaj Formę!” skierowany był do uczniów klas V-VIII szkół podstawowych. W latach szkolnych 2020/2021 i 2022/2023 w programie uczestniczyło odpowiednio 3 155 i 4 780 szkół oraz 334 981 i 412 856 uczniów. W roku szkolnym 2023/2024 udział w programie zadeklarowało 6 010 szkół i 543 262 uczniów.

³³ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o *NIK*.

³⁴ Realizowany przez GIS oraz Polską Federację Producentów Żywności Związek Pracodawców. Współrealizatorami programu byli: Fundacja Żywność, Aktywność Fizyczna i Zdrowie oraz Państwowe WSSE z terenu całej Polski.

³⁵ Porozumienie w sprawie współpracy w zakresie realizacji Ogólnopolskiego Programu Edukacyjnego „Trzymaj Formę!” zawarte w Warszawie – dalej: Porozumienie z 2012 r.

³⁶ Dalej: *Konkursy* lub *Konkurs*.

³⁷ Porozumienie w sprawie współpracy w zakresie realizacji Ogólnopolskiego Programu Edukacyjnego „Trzymaj Formę!” w latach 2022-2025 zawarte w Warszawie – dalej: Porozumienie z 2022 r.

Założenia ogólne i szczegółowe programu „Trzymaj Formę!” określały załączniki do ww. *Porozumień*³⁸. Celem o charakterze ogólnym programu była edukacja w zakresie trwałego kształtowania prozdrowotnych nawyków wśród młodzieży szkolnej i ich rodzin poprzez promocję zasad aktywnego stylu życia i zbilansowanej diety, w oparciu o odpowiedzialność indywidualną i wolny wybór jednostki. Założenia szczegółowe wskazywały m.in.:

- cel główny – zwiększenie świadomości uczestników programu „Trzymaj Formę!” dotyczącej wpływu żywienia i aktywności fizycznej na zdrowie;
- cele szczegółowe – 1) pogłębienie wiedzy o znaczeniu zbilansowanej diety i aktywności fizycznej dla organizmu człowieka; 2) kształtowanie postaw i zachowań związanych z prawidłowym żywieniem, odpowiednią jakością zdrowotną żywności i aktywnością fizyczną; 3) dostarczenie wiedzy o informacjach zamieszczonych na opakowaniach produktów spożywczych i umiejętności korzystania z nich.

(akta kontroli tom I str. 73-101, 102-105, 106-121, 122-141, 149, 150-161)

Po wygaśnięciu *Porozumienia* z 2012 r. nie zawarto nowego porozumienia w sprawie realizacji programu „Trzymaj Formę!” w roku szkolnym 2021/2022. Główny Inspektor Sanitarny nie podał przyczyn niezawarcia porozumienia na ten rok szkolny. Inspektor wyjaśnił natomiast, że mimo obowiązywania stanu epidemii COVID-19, w 2021 r. zostały podjęte działania w celu opracowania kolejnej edycji programu „Trzymaj Formę!”. Działania te miały służyć unowocześnieniu i zoptymalizowaniu programu, w tym:

- WSSE miały być stronami *Porozumienia*, w tym również współrealizatorem programu;
- program miał być dostosowany do zaleceń naukowych, które zmieniły się w okresie pandemii, co niosło za sobą konieczność korekt w materiałach dla uczniów i nauczycieli;
- w szerszym zakresie miały być wykorzystane narzędzia informatyczne w celu uatrakcyjnienia programu dla dzieci i młodzieży (stworzenie aplikacji mobilnej, korekty na stronie www.trzymajforme.pl oraz w systemie rejestracji szkół).

Andrzej Gartner Wiceprezes Zarządu Dyrektor Generalny Polskiej Federacji Producentów Żywności Związek Pracodawców podał, iż *nie są znane powody, dla których po wygaśnięciu Porozumienia z 2012 r. nie zostało podpisane kolejne porozumienie z GIS, które obejmowałoby realizację programu „Trzymaj Formę!” w roku szkolnym 2021/2022.*

(akta kontroli tom I str. 142-143, 144-145, 146-148)

W ramach programu „Trzymaj Formę!” z 2022 r., w latach szkolnych 2022/2023 i 2023/2024 GIS uczestniczył w realizacji *Konkursów*. Współorganizatorami *Konkursów* były: Polska Federacja Producentów Żywności Związek Pracodawców oraz Fundacja Żywność, Aktywność Fizyczna i Zdrowie.

W latach szkolnych 2019/2020 i 2020/2021 *Konkursy* nie były przeprowadzane ze względu na epidemię COVID-19 natomiast w roku szkolnym 2021/2022 z powodu braku nowego porozumienia w sprawie realizacji programu „Trzymaj Formę!”.

W latach szkolnych 2022/2023 i 2023/2024 w *Konkursach* zgłosiło udział odpowiednio 785 i 1 095 szkół, które zgłosiły 5 998 i 8 535 uczniów. *Konkursy* były przeznaczone dla uczniów zainteresowanych zdobyciem i pogłębieniem wiedzy

³⁸ Załącznik Nr 2 do Porozumienia z 2012 r., w brzmieniu określonym aneksem Nr 2 z dnia 22.05.2018 r. oraz załącznik Nr 18 do Porozumienia z 2022 r.

z zakresu zdrowego stylu życia w szczególności uwzględniającej tematykę zbilansowanej diety i aktywności fizycznej.

Cele *Konkursów* obejmowały:

- zwiększenie świadomości dotyczącej wpływu żywienia i aktywności fizycznej na zdrowie wśród młodzieży, w szczególności poprzez pogłębienie wiedzy na temat prawidłowego żywienia i zdrowego stylu życia oraz ich znaczenia dla organizmu człowieka;
- pogłębienie wiedzy o wartości odżywczej żywności i doskonalenie umiejętności korzystania z informacji zamieszczonych na opakowaniach produktów żywnościowych;
- wspomaganie uczniów w praktycznym wykorzystaniu zdobytej wiedzy i doskonaleniu umiejętności zastosowania zdobytych informacji;
- rozwijanie zainteresowań młodzieży tematyką zdrowego stylu życia oraz kształtowanie prozdrowotnych postaw i zachowań;
- propagowanie zdrowego stylu życia w szkole, domu i środowisku pozaszkolnym;
- umożliwienie uczniom zaprezentowania swojej wiedzy i umiejętności dotyczących żywności, żywienia i zdrowego stylu życia.

(akta kontroli tom I str. 75-101, 106-121, 149)

1.4.2 Program „Skąd się biorą produkty ekologiczne” był realizowany przez Inspektora na podstawie *Porozumienia zawartego z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 19 września 2019 r.*³⁹ Celem *Porozumienia z 2019 r.* była współpraca przy realizacji działań dotyczących promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej w zakresie kształtowania prozdrowotnych nawyków wśród dzieci poprzez promocję zbilansowanej i urozmaiconej diety, niskoprzetworzonej, ekologicznej żywności oraz właściwych nawyków w zakresie higieny.

Celem samego programu było zwiększanie świadomości i wiedzy na temat rolnictwa ekologicznego oraz budowanie właściwych nawyków żywieniowych od najmłodszych lat. Szczegółowymi celami programu były:

- zrozumienie czym jest rolnictwo i produkty ekologiczne;
- kształtowanie umiejętności wyboru produktów ekologicznych;
- propagowanie zdrowego stylu życia;
- zwiększanie wiedzy i świadomości przedszkolaków o nawykach higieniczno-zdrowotnych.

Program „Skąd się biorą produkty ekologiczne” był skierowany do dzieci w wieku przedszkolnym. Inspektorat współrealizował program w latach szkolnych 2019/2020 do 2021/2022. W poszczególnych latach szkolnych w programie uczestniczyło:

- w roku szkolnym 2019/2020 – 1 753 przedszkola i 52 096 dzieci;
- w roku szkolnym 2020/2021 – 2 704 przedszkola i 101 473 dzieci;
- w roku szkolnym 2021/2022 – 3 454 przedszkola i 140 329 dzieci.

W latach szkolnych 2022/2023 i 2023/2024 Główny Inspektor Sanitarny nie uczestniczył w realizacji programu. Inspektor wyjaśnił, iż program od roku 2022 ma charakter fakultatywny dla stacji sanitarno-epidemiologicznych, w związku z tym nie była i nie jest prowadzona zbiorcza statystyka z jego realizacji.

(akta kontroli tom I str. 149, 162-165, 166-176)

Inspektor był głównym realizatorem i koordynatorem programów: „Trzymaj Formę!” oraz „Skąd się biorą produkty ekologiczne”. Zgodnie z *Porozumieniem z 2012* i *Porozumieniem z 2022 r.* do zadań Inspektora należało koordynacja, nadzór nad realizacją, monitoring i ocena programu „Trzymaj Formę!”.

³⁹ Dalej: *Porozumienie z 2019 r.*

Natomiast w ramach realizacji *Porozumienia z 2019 r.* Główny Inspektor Sanitarny zobowiązany był do m.in. do koordynacji programu „Skąd się biorą produkty ekologiczne” oraz do monitoringu realizacji tego programu przez WSSE. Realizację tych programów przewidziano również w *planach działalności GIS*⁴⁰, jako najważniejsze zadania służące realizacji celów związanych z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania.

Główny Inspektor Sanitarny nie określił w dokumentach dotyczących programów: „Trzymaj Formę!” oraz „Skąd się biorą produkty ekologiczne” mierzalnych kryteriów oceny stopnia realizacji celów oraz nie przeprowadził ewaluacji ich efektywności, co szerzej opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

1.5 W okresie objętym kontrolą Inspektorat nie otrzymywał dodatkowych środków w ramach *NPZ 2016-2020* i *NPZ 2021-2025* na kształtowanie prawidłowych nawyków żywieniowych.

W ramach zadań własnych Główny Inspektor Sanitarny realizował działania na rzecz propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania, które wpisywały się również w zadania powierzone GIS w *Narodowych Programach zdrowia*⁴¹. Pracownicy Inspektoratu realizowali je w ramach obowiązków służbowych.

(akta kontroli tom I str. 179-180, 181-187, 188-193, 253-254)

W związku z realizacją XVI edycji programu „Trzymaj Formę!” w 2023 r. Inspektorat wydatkował z własnych środków kwotę 853,50 zł na zakup szkła grawerowanego – statuetek na nagrody dla laureatów finału Konkursu „Trzymaj Formę!”.

(akta kontroli tom I str. 194-195)

1.6 W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor Sanitarny nie zapewnił w pełnym zakresie dokonywania przez organy PIS ocen działalności oświatowo-zdrowotnej zgodnie z art. 6 pkt 4 ustawy o *PIS*. Ocena działalności oświatowo-zdrowotnej ograniczona została do programów realizowanych przez PIS. Szerzej opisano to w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

W latach 2020-2024 (I kwartał) Inspektor przeprowadził dwie kontrole, których tematyka obejmowała zagadnienia dotyczące propagowania zdrowego odżywiania, w tym programu „Trzymaj Formę!”. Kontrole zostały przeprowadzone w dwóch WSSE, a w ich wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I str. 196-199, 216-238)

Główny Inspektor Sanitarny, w ramach koordynacji działalności organów inspekcji sanitarnej, na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy o *PIS* wprowadził zarządzeniami⁴² procedury urzędowej kontroli żywności dla organów PIS przeprowadzających takie kontrole. Procedury te miały na celu ujednolicenie sposobu przeprowadzania urzędowych kontroli żywności na terenie całego kraju oraz zawierały zbiór działań i opis czynności potrzebnych do realizacji celu, tj. efektywnego przeprowadzenia urzędowej kontroli żywności w zakładach.

⁴⁰ Realizację programu „Trzymaj Formę!” przewidziano w *Planie działalności GIS na lata 2020, 2021, 2023, 2024*. Realizację programu „Skąd się biorą produkty ekologiczne” przewidziano w *Planie działalności GIS na 2021 r.*

⁴¹ *NPZ 2016-2020* i *NPZ 2021-2025*, dalej: *NPZ*.

⁴² Zarządzenie nr 104/2017 z dnia 8 maja 2017 r. w sprawie procedury przeprowadzania urzędowej kontroli żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, zmienione zarządzeniami nr 291/2019 z dnia 13 grudnia 2019 r. oraz nr 7/23 z dnia 19 kwietnia 2023 r. Zarządzenie nr 146/2017 z dnia 7 lipca 2017 r. w sprawie pobierania próbek żywności, materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością oraz próbek sanitarnych, zmienione zarządzeniami nr 292/2019 z dnia 13 grudnia 2019 r. oraz nr 7/23 z dnia 19 kwietnia 2023 r.

Procedury te miały zastosowanie również podczas urzędowych kontroli warunków sanitarno-higienicznych oraz żywienia w żłobkach i jednostkach systemu oświaty.

Główny Inspektor Sanitarny w ramach koordynacji i nadzoru nad organami PIS, pozyskiwał informacje i dane o wynikach kontroli zbiorowego żywienia w żłobkach i placówkach oświatowych. Z uwagi na priorytetowe traktowanie nadzoru nad żywieniem w tych placówkach oraz ze względu na liczbę nieprawidłowości stwierdzanych w wyniku tych kontroli, corocznie kontrole prowadzenia oceny stanu żywienia w jednostkach systemu oświaty były ujęte w *Wytycznych Głównego Inspektora Sanitarnego do planowania i działalności Państwowej Inspekcji Sanitarnej*. Jak wykazała kontrola NIK przeprowadzona w żłobkach i placówkach oświatowych, jednostki PIS dokonywały inspekcji, m.in. stanu sanitarno-higienicznego oraz warunków żywienia w placówce, o różnej szczegółowości i zakresie. Niektóre kontrole zbiorowego żywienia dzieci i młodzieży były kompleksowe i obejmowały planowanie żywienia w oparciu o przepisy prawa i zalecane normy żywienia dla poszczególnych grup wiekowych w celu zapewnienia zbilansowanej diety zarówno pod względem energetycznym, jaki i ilościowym oraz jakości składników odżywczych, w ramach których przeprowadzano badania laboratoryjne posiłków. W innych przypadkach kontrole przeprowadzone przez jednostki PIS, w okresie objętym kontrolą ograniczone były do formalnej oceny jadłospisów.

NIK zwraca uwagę, że mimo wydanych przez Inspektora ww. zarządzeń i wytycznych, funkcjonowała niejednolita praktyka dokonywania przez organy PIS kontroli dotyczących zbiorowego żywienia w żłobkach, przedszkolach i szkołach. Zdaniem NIK brak corocznych i kompleksowych, a zarazem spójnych i komplementarnych kontroli organów PIS w jednostkach zapewniających zbiorowe żywienie, stwarza ryzyko niewykrycia nieprawidłowości i może skutkować dysponowaniem przez Głównego Inspektora Sanitarnego niezetelnymi danymi w zakresie zbiorowego żywienia wśród dzieci i młodzieży.

Inspektor we współpracy z NIZP-PZH zorganizował szkolenie dla pracowników WSSE z zakresu żywienia zbiorowego, tj. oceny jakościowej i ilościowej jadłospisów oraz koordynował rozpowszechnienie we wszystkich terenowych jednostkach PIS publikacji *Tabele składu i wartości odżywczej żywności*, przekazanej uczestnikom tego szkolenia, w celu wykorzystania m.in. przy kontroli żywienia zbiorowego w jednostkach systemu oświaty.

(akta kontroli tom II str. 68-93, 159-387)

W *Raportach – Stan Sanitarny kraju* za lata 2020-2022⁴³ Główny Inspektor Sanitarny zawarł m.in. informacje o kontrolach żywienia dzieci i młodzieży w jednostkach systemu oświaty, w tym najczęściej powtarzające się uchybienia. Inspektor posiadał informację o kontrolach przeprowadzonych w 2020 r. przez organy PIS, z których wynikało, że skontrolowano:

- 834 stołówki w żłobkach i domach małego dziecka, w których przeprowadzono 933 kontrole. W oparciu o art. 103 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o *bezpieczeństwie żywności i żywienia*⁴⁴ nałożonych zostało 18 mandatów na łączną kwotę 4 350 zł, wydano 98 decyzji administracyjnych dot. usunięcia nieprawidłowości sanitarno-higienicznych

⁴³ <https://www.gov.pl/web/gjs/raport---stan-sanitarny-kraju>. *Raport – Stan Sanitarny kraju* to dokument o działalności PIS, opracowany w GIS na podstawie informacji i materiałów nadesłanych przez państwowych wojewódzkich, powiatowych i granicznych inspektorów sanitarnych. Za 2023 r. wg stanu na dzień 14 października 2024 r. raport nie został opublikowany.

⁴⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1448.

lub unieruchomienia części lub całego zakładu⁴⁵ oraz sporządzono 4 wnioski o nałożenie kar pieniężnych przez Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego⁴⁶;

- 2300 stołówek szkolnych, w których przeprowadzono 2668 kontroli. Nałożono 66 mandatów na kwotę 16 600 zł, wydano 441 decyzji administracyjnych i sporządzono 13 wniosków o ukaranie;
- 2802 stołówki w przedszkolach, w których przeprowadzono 3116 kontroli. Nałożone zostały 64 mandaty na kwotę 13 150 zł, wydano 421 decyzji administracyjnych i sporządzono 8 wniosków o ukaranie.

Inspektor posiadał informację o kontrolach przeprowadzonych w 2021 r. przez organy PIS, z których wynikało, że skontrolowano:

- 1399 stołówek w żłobkach i domach małego dziecka, w których przeprowadzono 1562 kontroli. Nałożono 48 mandatów na kwotę 1 200 zł, wydano 122 decyzje administracyjne i sporządzono 6 wniosków o ukaranie;
- 4374 stołówki szkolne, w których przeprowadzono 4908 kontroli. Nałożono 66 mandatów na kwotę 24 650 zł, wydano 534 decyzje administracyjne i sporządzono 7 wniosków o ukaranie;
- 4925 stołówek w przedszkolach, w których przeprowadzono 5482 kontrole. Nałożono 112 mandatów na kwotę 25 400 zł, wydano 517 decyzji administracyjnych i sporządzono 12 wniosków o ukaranie.

Inspektor posiadał informację o kontrolach przeprowadzonych w 2022 r. przez organy PIS, z których wynikało, że skontrolowano:

- 1746 stołówek w żłobkach i domach małego dziecka, w których przeprowadzono 1959 kontroli. Nałożono 69 mandatów na kwotę 16 150 zł, wydano 132 decyzje administracyjne i sporządzono 8 wniosków o ukaranie;
- 5667 stołówek szkolnych, w których przeprowadzono 6800 kontroli. Nałożonych zostało 219 mandatów na kwotę 48 250 zł, wydano 897 decyzji administracyjnych i sporządzono 16 wniosków o ukaranie;
- 6505 stołówek w przedszkolach, w których przeprowadzono 7 346 kontroli. Nałożonych zostało 190 mandatów na kwotę 4 100 zł, wydano 751 decyzji administracyjnych i sporządzono 24 wnioski o ukaranie.

Inspektor posiadał informację o kontrolach przeprowadzonych w 2023 r. przez organy PIS, z których wynikało, że skontrolowano:

- 1813 stołówki w żłobkach i domach małego dziecka, w których przeprowadzono 2102 kontrole. Nałożono 74 mandaty na kwotę 17 100 zł, wydano 166 decyzji administracyjnych i sporządzono 13 wniosków o ukaranie;
- 6400 stołówek szkolnych, w których przeprowadzono 7898 kontroli. Nałożonych zostało 241 mandatów na kwotę 53 150 zł, wydano 977 decyzji administracyjnych i sporządzono 28 wniosków o ukaranie;
- 6879 stołówek w przedszkolach, w których przeprowadzono 8028 kontroli. Nałożonych zostało 211 mandatów na kwotę 45 400 zł, wydano 849 decyzji administracyjnych i sporządzono 18 wniosków o ukaranie.

(akta kontroli tom I str. 202-212)

Główny Inspektor Sanitarny posiadał ponadto informację, że organy PIS:

- w 2020 r. skontrolowały 442 sklepiki i kioski szkolne. Przeprowadzono 491 kontroli sanitarnych, w tym 339 obejmujących sprawdzenie zgodności oferowanego do sprzedaży asortymentu z wymaganiami zawartymi

⁴⁵ Dalej: decyzja administracyjna.

⁴⁶ Dalej: wnioski o ukaranie.

w rozporządzeniu *ws. środków spożywczych*. W 48 placówkach stwierdzono niezgodności asortymentu wprowadzonego do obrotu. Za stwierdzone uchybienia sanitarno-higieniczne nałożono 35 mandatów na łączną kwotę 5 250 zł. Ponadto decyzjami administracyjnymi nałożono 70 kar pieniężnych na łączną kwotę 93 970 zł, w związku z wprowadzeniem do obrotu środków spożywczych niezgodnych z przepisami rozporządzenia *ws. środków spożywczych*;

- w 2021 r. skontrolowały 410 sklepików i kiosków szkolnych. Przeprowadzono 437 kontroli sanitarnych, w tym 316 obejmujących sprawdzenie zgodności oferowanego do sprzedaży asortymentu z wymaganiami zawartymi w rozporządzeniu *ws. środków spożywczych*. W 45 obiektach stwierdzono uchybienia, w tym w 21 w zakresie niezgodności asortymentu wprowadzonego do obrotu. Za stwierdzone uchybienia sanitarno-higieniczne nałożono 9 mandatów na łączną kwotę 1 600 zł. Ponadto w drodze decyzji administracyjnych nałożono 17 kar pieniężnych na łączną kwotę 29 668 zł, w związku z wprowadzeniem do obrotu środków spożywczych niezgodnych z przepisami rozporządzenia *ws. środków spożywczych*;
- w 2022 r. skontrolowały 843 obiekty handlowe w szkołach. Przeprowadzono 928 kontroli, w tym 668 obejmujących sprawdzenie zgodności oferowanych towarów z wymaganiami rozporządzenia *ws. środków spożywczych*. W 123 obiektach stwierdzono uchybienia, w tym w 67 w zakresie niezgodności asortymentu wprowadzonego do obrotu. Za stwierdzone uchybienia sanitarno-higieniczne nałożono 35 mandatów karnych na łączną kwotę 5 450 zł. Na prowadzących sklepiki i kioski szkolne nałożono także 35 kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnych, na łączną kwotę 45 800 zł, w tym 30 na kwotę 41 100 zł, w związku z wprowadzeniem do obrotu środków spożywczych niezgodnych z przepisami rozporządzenia *ws. środków spożywczych*.

(akta kontroli tom I str. 202-212)

Inspektor wyjaśnił, że *prowadził działania zmierzające do usprawnienia sprawowanego nadzoru sanitarnego nad przestrzeganiem przez placówki oświatowe rozporządzenia ws. środków spożywczych. Pracownicy GIS na szkoleniach i naradach z pracownikami organów PIS rozwiązywali bieżące problemy, z którym spotykano się podczas przeprowadzania kontroli.*

(akta kontroli tom II str. 68-93)

W ramach nadzoru merytorycznego nad PIS Główny Inspektor Sanitarny nie zlecał sprawdzenia realizacji zagadnień związanych ze zmianą przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. *Prawo oświatowe*⁴⁷ (art. 106a), tj. obowiązku szkoły podstawowej do zapewnienia uczniom możliwości spożycia gorącego posiłku i zapewnienia warunków do jego spożycia na terenie szkoły⁴⁸.

(akta kontroli tom II str. 68-93)

W okresie objętym kontrolą ryzyka związane z realizacją zadań mających na celu propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania były uwzględniane w analizach ryzyka GIS. W latach 2022 i 2023 w Inspektoracie określone były również ryzyka⁴⁹ odnoszące się do realizacji programu „Trzymaj Formę!”.

⁴⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 737, ze zm.

⁴⁸ Kontrole PIS prowadzone były w placówkach oświatowych ujętych w rejestrze zakładów zbiorowego żywienia typu zamkniętego.

⁴⁹ W ramach zadania: „Koordynowanie współpracy GIS z Państwowymi WSSE w zakresie programu „Trzymaj Formę!” - w 2022 r. ryzyko: „Niepełna realizacja Programu”; w 2023 r. ryzyko: „Niepełna

Ocena obszarów ryzyka związanych z realizacją zadań mających na celu propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania we wszystkich latach, w których były identyfikowane, utrzymywała się na poziomie średnim. Stan taki nie powodował konieczności obligatoryjnego umieszczenia takich ryzyk w planie postępowania z ryzykiem.

Inspektor podał, że realizowany w GIS proces zarządzania ryzykiem dotyczy obszarów występujących po stronie Inspektoratu, ewentualnie wspólnych dla GIS oraz stacji sanitarno-epidemiologicznych. Wskazał, że poszczególne stacje sanitarno-epidemiologiczne powinny dokonywać niezależnej analizy ryzyka w odniesieniu do każdej z jednostek.

(akta kontroli tom I str. 239-252)

Zadania związane z promocją zdrowia wykonywane były w GIS przez Biuro Głównego Inspektora, w strukturze którego znajdował się Wydział Komunikacji Społecznej i Programów Zdrowotnych. Do zadań tego Wydziału należało m.in.: koordynowanie działań nadzorczych prowadzonych przez komórki organizacyjne GIS w zakresie działalności terenowych jednostek PIS w zakresie profilaktyki zdrowotnej i promocji zdrowia; nadzorowanie i koordynowanie działań komórek organizacyjnych GIS w zakresie profilaktyki zdrowotnej i promocji zdrowia oraz prowadzenie działalności informacyjnej i komunikacji zewnętrznej w zakresie zdrowia publicznego.

Poszczególni pracownicy Wydziału mieli w opisach stanowisk pracy wskazane realizowanie zadań w obszarze promocji zdrowia, edukacji zdrowotnej lub profilaktyki chorób oraz działania priorytetowe dla Inspektoratu. W ramach swoich obowiązków prowadzili monitoring, koordynację i kontrolę realizacji przez terenowe jednostki PIS i placówki oświatowe programów: „Trzymaj Formę!” i „Skąd się biorą produkty ekologiczne”. Część pracowników Wydziału realizowała zadania z zakresu polityki informacyjnej i komunikacji społecznej, wspierając jednocześnie realizowanie programów zdrowotnych.

(akta kontroli tom I str. 242-254)

W Inspektoracie w latach 2020-2024 sprawy związane z realizacją zadań dotyczących propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania nie były przedmiotem audytu wewnętrznego.

(akta kontroli tom I str. 255)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Inspektor nierzetelnie realizował zadania określone w art. 6 pkt 1 i 2 w zw. z art. 8a ustawy o PIS, gdyż nie zainicjował i nie realizował programów dotyczących propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania skierowanych do osób dorosłych, w tym seniorów.

Zgodnie z art. 6 pkt 1 i 2 ustawy o PIS, Państwowa Inspekcja Sanitarna inicjuje, organizuje, prowadzi, koordynuje i nadzoruje działalność oświatowo-zdrowotną w celu ukształtowania odpowiednich postaw i zachowań zdrowotnych, a w szczególności: inicjuje i wytycza kierunki przedsięwzięć zmierzających do zaznajamiania społeczeństwa z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia, popularyzowania zasad higieny i racjonalnego żywienia, metod zapobiegania chorobom oraz umiejętności udzielania pierwszej pomocy; pobudza aktywność społeczną do działań na rzecz własnego zdrowia. Główny Inspektor Sanitarny na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy o PIS, ustala ogólne kierunki działania organów

realizacja Programu”; „Niewystarczające szkolenia koordynatorów wojewódzkich”; „Zmiany w Programie”.

Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz koordynuje i nadzoruje działalność tych organów.

Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił, że celem realizowanego programu „Trzymaj Formę!”, jest *kształtowanie trwałych prozdrowotnych nawyków wśród uczniów i ich rodzin*, zatem program ten skierowany był również do osób dorosłych. Ponadto Inspektor wyjaśnił, że *wybór grup docelowych, do jakich są kierowane programy z zakresu oświaty zdrowotnej, wynika m.in. z sytuacji epidemiologicznej, ale także z posiadanych zasobów finansowych, kadrowych i organizacyjnych. Brak jest możliwości prowadzenia działalności oświatowo-zdrowotnej, która mogłaby być kierowana do wszystkich grup wiekowych, społecznych, zawodowych, etc. w każdym możliwym zakresie.*

(akta kontroli tom I str. 68-93, 149-155)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Adresatami programu „Trzymaj Formę!” byli uczniowie wybranych klas szkół podstawowych, a nie ich rodzice. Ze sprawozdań z realizacji tego programu w roku szkolnym 2020/2021 wynika co prawda, że w 94% placówek szkolnych rodzice byli informowani o programie i w większości aktywnie włączali się w jego realizację⁵⁰, jednakże aktywność ta polegała w szczególności na wsparciu rzeczowym i finansowym – w 29,3% placówek uczestniczących w programie oraz pomocy w realizacji i organizacji programu – w 28,7% placówek. W 37,5% szkół uczestniczących w programie, rodzice nie brali w ogóle udziału w realizacji programu.

Ponadto wskazane przez Inspektora ograniczenia o charakterze organizacyjnym nie mogą być uznane za wystarczającą przesłankę do odstąpienia od realizacji ustawowych zadań PIS w odniesieniu do określonych – przez samą PIS – grup społecznych (wiekowych). Zauważyć przy tym należy, że nawet program „Trzymaj Formę!” nie był realizowany w roku szkolnym 2021/2022 ponieważ nie zawarto porozumienia w sprawie jego realizacji.

Mając na uwadze art. 6 pkt 1 i 2 ustawy o PIS, zdaniem NIK niewystarczającym działaniem Głównego Inspektora Sanitarnego było zatem adresowanie stałych programów edukacyjnych dotyczących racjonalnego żywienia włącznie do dzieci i młodzieży. NIK odnotowuje, że Inspektor podejmował działania edukacyjne kierowane do szerokiego grona odbiorców (za pośrednictwem strony internetowej i mediów społecznościowych), jednak miały one charakter doraźny, incydentalny. Nieobjęcie osób dorosłych (niebędących rodzicami dzieci uczestniczących w programie „Trzymaj Formę!”), w tym seniorów, programami Inspektora stanowiło nierzetelną realizację obowiązków ustawowych.

W tym kontekście NIK wskazuje dodatkowo, że konsekwencje zdrowotne, społeczne i finansowe spowodowane niewłaściwą dietą wymagają wdrożenia działań, obejmujących wszystkie grupy społeczne. Kontrole NIK⁵¹ dotyczące profilaktyki i leczenia otyłości wykazały, że w Polsce nadmierną masę ciała ma ponad 20% dzieci i młodzieży oraz ponad 60% osób dorosłych. Biorąc pod uwagę całkowite wydatki NFZ na ochronę zdrowia w 2022 r., które wyniosły

⁵⁰ <https://www.gov.pl/web/gis/ogolnopolski-program-edukacyjny-trzymaj-forme>, dostępny na dzień 17 września 2024 r.

⁵¹ P/20/079 Dostępność profilaktyki i leczenia dla dzieci i młodzieży z zaburzeniami metabolicznymi wynikającymi z otyłości i chorób cywilizacyjnych, LRZ.430.001.2021, Nr ewid. 133/2021/P/20/079/LRZ, Warszawa 2021 oraz P/23/080 Profilaktyka i leczenie otyłości u osób dorosłych, LRZ.430.003.2023, Nr ewid. 99/2023/P/23/080/LRZ, Warszawa 2023.

133,6 mld zł⁵², szacuje się, że koszty bezpośrednie związane z otyłością mogły stanowić ponad 9 mld zł, a pośrednie prawie 27 mld zł⁵³.

2. Główny Inspektor Sanitarny nie zapewnił adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej, o których mowa w art. 69 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 68 ust. 2 pkt 2 *ufp*, gdyż:

a. Inspektor nie określił celów jakie zamierza osiągnąć prowadząc działalność oświatowo-zdrowotną na swojej stronie internetowej i w mediach społecznościowych. Nie określił również mierzalnych kryteriów oceny stopnia realizacji tych celów, ani nie przeprowadził ewaluacji w zakresie działalności edukacyjnej prowadzonej online, w szczególności nie sporządził planu aktywności GIS w Internecie.

(akta kontroli tom I str. 6-11, 16-19, tom II 68-93)

Inspektor przyznał, że *nie sporządzano planu aktywności GIS w Internecie. Publikowane w mediach społecznościowych treści wynikały z kalendarza zdrowia publicznego (dni i tygodnie poświęcone poszczególnym zagadnieniom z zakresu zdrowia publicznego i profilaktyki, święta zawodów medycznych) oraz z bieżących potrzeb związanych z zagrożeniami dla zdrowia publicznego.* Ponadto Inspektor wskazał, że *GIS ze względu na swoją specyfikę jako urząd obsługujący centralny organ administracji rządowej, podejmował inicjatywy upowszechniające zdrowe żywienie publikując na stronach internetowych oraz w mediach społecznościowych treści edukacyjne w zakresie popularyzacji zdrowego żywienia kierowane do szerokiego grona odbiorców, w tym również do starszej młodzieży i osób dorosłych. Wpisy dotyczyły m.in.: bezpieczeństwa i niemarnowania żywności (znakowanie, prawidłowe przechowywanie) oraz zdrowego stylu życia (np. kampania #ZdroweŚwięta, kształtowanie zdrowych nawyków, znaczenie aktywności fizycznej, walka z otyłością). Kwestie propagowania zdrowego odżywiania i promocji aktywności fizycznej stały się priorytetowe, co znalazło swój wyraz nie tylko we wzmożonej aktywności w mediach społecznościowych, ale również w tworzeniu lokalnych inicjatyw propagujących zdrowe odżywianie i aktywność fizyczną. Wszystkie WSSE oraz powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne⁵⁴ w okresie objętym kontrolą prowadziły takie przedsięwzięcia.*

(akta kontroli tom I str. 68-93)

b. Dla programów: „Trzymaj Formę!” oraz „Skąd się biorą produkty ekologiczne” Inspektor nie ujął mierników stopnia realizacji celów⁵⁵. Z kolei dla celów związanych z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania, ujętych w *Planach działalności na lata 2020, 2021, 2023 i 2024*⁵⁶, Inspektor określił mierniki, które były nieadekwatne do oceny

⁵² Dane z Ministerstwa Zdrowia.

⁵³ M.Springer, I.Zaporowska-Stachowiak, K.Hoffmann, L.Markuszewski, & W.Bryl (2019). *Otyłość – choroba kosztowna. Hygeia Public Health*, 54(2), 88-91. W publikacji tej koszty związane z otyłością podzielono na trzy grupy: bezpośrednie, pośrednie i indywidualne. Bezpośrednie to te związane z profilaktyką, diagnostyką i leczeniem otyłości oraz chorób będących jej powikłaniami. Pośrednie związane są natomiast z mniejszą produktywnością i wydajnością wynikającą z częstszej absencji w pracy, koniecznością wypłat rent zdrowotnych oraz przedwczesną śmiercią. Według szacunków, koszty bezpośrednio stanowią ok. 7 %, a pośrednie nawet 20% wydatków na ochronę zdrowia.

⁵⁴ Dalej: PSSE.

⁵⁵ Celem o charakterze ogólnym programu „Trzymaj Formę!” była edukacja w zakresie trwałego kształtowania prozdrowotnych nawyków wśród młodzieży szkolnej i ich rodzin poprzez promocję zasad aktywnego stylu życia i zbilansowanej diety, w oparciu o odpowiedzialność indywidualną i wolny wybór jednostki. Celem programu „Skąd się biorą produkty ekologiczne”, było zwiększanie świadomości i wiedzy na temat rolnictwa ekologicznego oraz budowanie właściwych nawyków żywieniowych od najmłodszych lat.

⁵⁶ W Planach działalności GIS na lata 2023 i 2024, jako główne zadanie służące realizacji celów związanych z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania, wskazano działania związane z realizacją programu „Trzymaj Formę!”.

stopnia osiągnięcia tych celów. Zdaniem NIK, aby rzetelnie ocenić rezultaty prowadzonych działań należało wskazać stan początkowy i pożądany (końcowy).

Monitoring realizacji celów związanych z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania, ujętych w Programach i *Planach działalności na lata 2020, 2021, 2023 i 2024*, ograniczony został do zbadania liczby zrealizowanych projektów edukacyjnych i zadań oraz liczby ich uczestników, a także odsetka jednostek oświatowych biorących udział w tych programach⁵⁷, bez dokonania oceny stopnia realizacji celów, dla których podjęto te działania. Nie przeprowadzono ewaluacji tych programów po zakończeniu ich poszczególnych edycji, a także nie przeprowadzono ewaluacji programu „Trzymaj Formę!” na końcu 2023 r., mimo iż było to przewidziane w *Planie działalności GIS na 2023 r.*⁵⁸

Główny Inspektor Sanitarny w każdym roku szkolnym pozyskiwał od placówek oświatowych uczestniczących w Programach informacje o ich wykonaniu w ustalonym przez siebie zakresie.

Podmioty te sporządzały sprawozdanie opisujące wykonanie programu „Trzymaj Formę!” i „Skąd się biorą produkty ekologiczne”, w których zawierano m.in. dane statystyczne oraz działania podejmowane w ramach realizacji tych programów. Gromadzone informacje nie zawierały danych dotyczących oceny efektywności i stopnia osiągnięcia celu tego programu.

(akta kontroli tom I str. 149-161, tom II str. 40-44)

Inspektor wyjaśnił m.in. że *monitoring tych programów przejawia się w regularnych naradach z koordynatorami programów edukacyjnych, na których omawiane są wszelkie aspekty realizacji tych programów, jak również wyniki sprawozdań opisujących wykonanie program, wypełnianych przez placówki edukacyjne. Program „Trzymaj Formę!” jest oceniany i monitorowany na bieżąco przez pracowników GIS, mających dostęp do systemu teleinformatycznego służącego do zarządzania tą interwencją. Miernikami produktu w tym przypadku są m.in. liczba uczniów i szkół, które wzięły udział w programie, a także liczba zrealizowanych projektów przez uczniów, w tym liczba nowych projektów, zaś miernikami rezultatu ocena programu przez uczniów i rodziców, a także ocena skuteczności programu dokonywana przez szkoły. Zdaniem Inspektora ocena długoterminowych efektów dla społeczeństwa wymaga pogłębionych badań naukowych z próbą kontrolną. Ponadto dodał, że w zakresie programu „Skąd się biorą produkty ekologiczne” dla oceny stopnia realizacji przyjęto mierniki ilościowe (mierniki produktu). Przyjęcie mierników rezultatu (odpowiadające na pytanie: co zmieniło się dzięki realizacji programu?⁵⁹) oraz oddziaływania (odpowiadające na pytanie: jaki był długoterminowy efekt dla społeczeństwa?) wiązałoby się z koniecznością przeprowadzenia długoterminowych badań dla dokonania oceny ich osiągnięcia.*

(akta kontroli tom II str. 68-93)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Jednostki oświatowe jako uczestnicy programów mają do dyspozycji informacje tylko o swojej działalności, zatem mogą dokonać jedynie częściowych ewaluacji. Co do programów traktowanych jako działanie (projekt) taką ocenę może, a zarazem powinien wydać tylko koordynator/jednostka wdrażająca dany program, tj. czyli podmiot dysponujący kompleksowymi informacjami o pełnych nakładach,

⁵⁷ Mierniki produktu.

⁵⁸ W planie działalności GIS na 2023 r. w części C: inne cele przyjęte do realizacji 2023 r. jako najważniejsze zadania służące realizacji celu w pkt. 3 podano *Monitoring i ewaluacja*.

⁵⁹ Pojęcia mierników zdefiniowane na potrzeby kontroli.

działaniach i ich efektach (produkt-rezultat). Wyłącznie taki podmiot – w tym przypadku Inspektor – ma informacje o oddziaływaniu programu, pod warunkiem uprzedniego zaprojektowania narzędzia do oceny jego skuteczności.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że argument Inspektora, iż to poszczególne szkoły dokonują oceny skuteczności programu „Trzymaj Formę!”, nie znalazł potwierdzenia w kontroli NIK prowadzonej w placówkach oświatowych. NIK ustaliła w szczególności, że placówki te nie badały efektów (miernika rezultatu) wdrażanych programów: „Trzymaj Formę!” oraz „Skąd się biorą produkty ekologiczne” w odniesieniu do stopnia realizacji celów tych programów, które wskazywałyby na zachodzące zmiany w wyniku podjętych działań, gdyż w ramach realizacji programów edukacyjnych nie nałożono na nich takiego obowiązku.

Ponadto, zdaniem NIK, mierniki ilościowe produktu są niewystarczające do oceny stopnia realizacji celów programów. Taką ocenę można przeprowadzić w oparciu o mierniki rezultatu i oddziaływania. Ponieważ program „Trzymaj Formę!”, jak wskazał Inspektor, jest programem priorytetowym GIS realizowanym od 18 lat, to Główny Inspektor Sanitarny nie tylko miał możliwość przeprowadzenia długoterminowych badań dla dokonania oceny wpływu realizacji programu na postawy żywieniowe, ale powinien też wykazać zasadność kontynuowania (a w konsekwencji finansowania) tego programu w oparciu o konkretne rezultaty poparte stosownymi danymi.

NIK zauważa, że celem kontroli zarządczej jest zapewnienie m.in. skuteczności i efektywności realizowanych celów i zadań. Nieokreślenie przez Inspektora celów i ich mierzalnych kryteriów oceny uniemożliwiało dokonanie rzetelnej i obiektywnej oceny skuteczności podejmowanych działań oraz celowego i efektywnego wykorzystania zasobów, którymi dysponował, w szczególności środków publicznych. Zgodnie z zaleceniem Standardu B6, określonym w załączniku do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶⁰, cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. W ocenie NIK ustalone w toku kontroli postępowanie Inspektora było nierzetelne i skutkowało brakiem rzetelnych informacji o skuteczności realizowanych zadań i programów edukacyjnych.

3. Główny Inspektor Sanitarny nierzetelnie realizował zadania określone w art. 6 pkt 4 w zw. z art. 8a ustawy o PIS, gdyż nie zapewnił dokonywania przez jednostki organizacyjne PIS oceny działalności oświatowo-zdrowotnej realizowanej przez szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze, szkoły wyższe oraz środki masowego przekazu. Sam także nie zawierał takiej oceny w raportach o stanie sanitarnym kraju, co stanowiło zaniechanie wykonania obowiązku nałożonego na Inspektora w art. 6 pkt 4 ustawy o PIS.

(akta kontroli tom I str. 196-199)

Zgodnie z art. 6 pkt 4 ustawy o PIS, Państwowa Inspekcja Sanitarna inicjuje, organizuje, prowadzi, koordynuje i nadzoruje działalność oświatowo-zdrowotną w celu ukształtowania odpowiednich postaw i zachowań zdrowotnych, w szczególności ocenia działalność oświatowo-zdrowotną prowadzoną przez szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze, szkoły wyższe oraz środki masowego przekazywania, podmioty lecznicze oraz inne podmioty, instytucje

⁶⁰ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

i organizacje, a także udziela im pomocy w prowadzeniu tej działalności. Główny Inspektor Sanitarny, na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy o PIS, ustala ogólne kierunki działania organów PIS oraz koordynuje i nadzoruje ich działalność.

Zdaniem NIK kompetencje do nadzoru i koordynacji działalności oświatowo-zdrowotnej zostały nadane Inspektorowi, by podległa mu służba sanitarno-epidemiologiczna mogła lepiej kształtować świadomość zdrowotną społeczeństwa.

(akta kontroli tom II str. 53-59)

W zakresie form nadzoru nad działalnością oświatowo-zdrowotną, mającą na celu kształtowanie właściwych postaw i zachowań zdrowotnych, Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił, że *działalność oświatowo-zdrowotna prowadzona jest we współpracy z innymi podmiotami, zarówno publicznymi jak i niepublicznymi. Nadzór nad tą działalnością nie miał charakteru władczego w stosunku do innych podmiotów. Działania nadzorcze były realizowane przez piony promocji zdrowia i oświaty zdrowotnej w WSSE i PSSE, przy czym bezpośredni kontakt ze społeczeństwem, w tym również ze szkołami mają PSSE. W przypadku dużych programów – w ramach których inspekcja dostarcza materiały edukacyjne – podmioty współpracujące, np. szkoły, zobowiązane są do złożenia deklaracji o realizacji danego programu zgodnie z jego założeniami. Pracownicy inspekcji szczebla powiatowego dokonują stosownych wizytacji, których celem jest potwierdzenie faktycznej realizacji danego projektu. Ponadto jednostki nadrzędne w strukturze samej inspekcji nadzorują działalność pionu oświaty zdrowotnej, co również wynika z art. 6 ustawy o PIS.*

(akta kontroli tom I str. 198-199, 213-215)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Istotą nadzoru jest bowiem możliwość władczego i jednostronnego oddziaływania w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania organów nadzorowanych, które powinno być poprzedzone rzetelną oceną stanu rzeczywistego.

W sprawie podejmowanych przez PIS działań, mających na celu dokonanie ocen działalności oświatowo-zdrowotnej prowadzonej przez szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze, Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił, że: *Oceny te znajdują odzwierciedlenie w sporządzanych ocenach stanu sanitarnego kraju na szczeblu ogólnokrajowym, wojewódzkim i powiatowym⁶¹. Zawierają one m.in. wyliczenia programów (akcji) przeprowadzanych w zakresie działalności oświatowo-zdrowotnej, dane statystyczne, m.in. dotyczące liczby oraz kategorii uczestników tych działań, form wykorzystywanych w realizacji aktywności prozdrowotnej. Oceny te, mimo braku charakteru wiążącego, mogą wpływać na poprawę skuteczności tych działań. Na chwilę obecną szkoła po zrealizowaniu danego programu przesyła do powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej, która wdrażała program, sprawozdanie z jego realizacji, obejmujące m.in. liczbę osób objętych programem i ocenę programu. W konsekwencji, z każdego programu przygotowywane przez jednostki PIS jest sprawozdanie zbiorcze, publikowane w stanie sanitarnym na poszczególnych szczeblach.*

(akta kontroli tom I str. 198-199, 213-215)

Przeprowadzona, w związku z tymi wyjaśnieniami, analiza raportów o stanie sanitarnym kraju, województw i powiatów⁶² wskazuje, że dokumenty te nie

⁶¹ Opracowania „Stan sanitarny kraju ... roku” dostępne na stronie: <https://www.gov.pl/web/gis/raport---stan-sanitarny-kraju>.

⁶² Były to: Stan sanitarny kraju w 2020 r., 2021 r., 2022 r.; Raport o stanie higieniczno-sanitarnym województwa podkarpackiego w 2023 r.; Stan sanitarno-higieniczny województwa opolskiego w 2023 r.; Stan sanitarny województwa świętokrzyskiego w 2023 r.; Stan sanitarno-higieniczny

zawierają – wymaganych przez art. 6 pkt 4 ustawy o PIS – ocen działalności oświatowo-zdrowotnej prowadzonej przez podmioty, których działalność oświatowo-zdrowotna powinna być oceniana przez PIS. Nie sposób zatem podzielić stwierdzenia Inspektora, że szkoła po zrealizowaniu programu przysyłała sprawozdanie z jego realizacji obejmujące ocenę programu, tym bardziej, że jednocześnie sam Inspektor wskazał, iż „ocena” ta zawierała jedynie dane statystyczne, tj. „wyliczenia programów (akcji) przeprowadzanych w zakresie działalności oświatowo-zdrowotnej, dane statystyczne, m.in. dotyczące liczby oraz kategorii uczestników tych działań, form wykorzystywanych w realizacji aktywności prozdrowotnej”, bez ich analizy.

(akta kontroli tom II str. 25-27)

Inspektor uzupełniając wyjaśnienia wskazał, że *ocena działalności oświatowo-zdrowotnej jest dokonywana przez PSSE w oparciu o standardy wizytacji działalności oświatowo-zdrowotnej*⁶³. *Są to oceny indywidualne odnoszące się do poszczególnych placówek. W ramach wizytacji w jednostkach realizujących programy PIS sprawdzeniu podlegają kwestie związane z tymi programami. Jednostka organizacyjna funkcjonująca w ramach Inspektoratu*⁶⁴ *ocenia działalność oświatową prowadzoną przez poszczególne szczeble inspekcji, jak i podmioty, które brały udział w przedsięwzięciach prowadzonych przez inspekcję.*

(akta kontroli tom II str. 68-393)

NIK zauważa, że w PIS funkcjonowały ww. standardy wizytacji działalności oświatowo-zdrowotnej opracowane przez Inspektora w latach 2004 i 2006. Stosowane były one w nadzorze bieżącym nad jednostkami zobowiązanymi do realizacji zadań z zakresu oświaty zdrowotnej i promocji zdrowia. Standardy te nie obejmowały jednak środków masowego przekazywania i uczelni wyższych (stąd w dokumentach o stanie sanitarnym kraju za lata 2020-2022 brak informacji oraz ocen działalności oświatowo-zdrowotnej prowadzonej przez podmioty tego rodzaju). W standardach określono wzór protokołu z wizytacji obejmujący diagnozę przedsięwzięć prozdrowotnych, w którym przewidziano ocenę wizytującego w zakresie zgodności programu realizowanego przez podmiot z założeniami. Wzór ten nie przewidywał jednak oddzielnej oceny działalności oświatowo-zdrowotnej podmiotu.

(akta kontroli tom II str. 68-93, 98-139)

W świetle powyższego NIK stwierdza, że Główny Inspektor Sanitarny nie realizował rzetelnie zadań określonych w art. 6 pkt 4 w zw. z art. 8a ustawy o PIS. Inspektor nie sprawował bowiem rzetelnego nadzoru nad dokonywaniem przez organy PIS oceny działalności oświatowo-zdrowotnej prowadzonej przez szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze, szkoły wyższe oraz środki masowego przekazywania, podmioty lecznicze oraz inne podmioty, instytucje

województwa pomorskiego w 2022 r.; Ocena stanu bezpieczeństwa sanitarnego województwa dolnośląskiego w 2021 r.; Stan sanitarno-higieniczny województwa podkarpackiego w 2020 r.; Informacja o stanie bezpieczeństwa sanitarnego powiatu w zakresie działalności Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Strzyżowie w roku 2020; Informacja o stanie bezpieczeństwa sanitarnego miasta Kielce za rok 2021; Informacja o stanie bezpieczeństwa sanitarnego powiatu wejherowskiego w roku 2022; Ocena stanu bezpieczeństwa sanitarnego powiatu wrocławskiego w roku 2023 r.

⁶³ Ocena działalności jest dokonywana w oparciu o *Standardy wizytacji działalności oświatowo-zdrowotnej wprowadzone zarządzeniem GIS nr 14 z 26 lipca 2004 r. w sprawie procedur przeprowadzania wizytacji działalności oświatowo-zdrowotnej i promocji zdrowia oraz Zarządzenie nr 22/2006 z 18 sierpnia 2006 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie procedur przeprowadzania wizytacji działalności oświatowo-zdrowotnej i promocji zdrowia.*

⁶⁴ Departament Promocji Zdrowia GIS, a po zmianach struktury organizacyjnej – Biuro Głównego Inspektora GIS.

i organizacje. Inspektor nie powierzył również realizacji tego zadania w pełnym zakresie nadzorowanym jednostkom PIS (wojewódzkim oraz powiatowym).

Powyższe pozbawiało Głównego Inspektora Sanitarnego możliwości reagowania na zgłaszane potrzeby i problemy w zakresie działalności oświatowo-zdrowotnej prowadzonej przez wymienione wyżej podmioty. Nie pozwalało mu również na sporządzenie takiej oceny w raportach o stanie sanitarnym kraju, wymaganej przez art. 6 pkt 4 ustawy o *PIS*.

(akta kontroli tom II str. 68-93)

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Usprawnienie mechanizmów kontroli zarządczej, o której mowa art. 68 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, w sposób zapewniający:
 - a) planowanie działalności oświatowo-zdrowotnej, prowadzonej na stronach internetowych i w mediach społecznościowych z określeniem celów tej działalności oraz mierzalnych kryteriów, które pozwolą na dokonanie ewaluacji;
 - b) opracowywanie mierzalnych kryteriów oceny stopnia realizacji celów programów „Trzymaj Formę!” oraz „Skąd się biorą produkty ekologiczne” oraz dokonywanie ewaluacji efektywności tych programów w odniesieniu do zaplanowanych w nich celów.
2. Zaprojektowanie działań w celu ukształtowania odpowiednich postaw i zachowań zdrowotnych, w zakresie zdrowego odżywiania, adresowanych do osób dorosłych, w tym seniorów.
3. Podjęcie działań w celu zapewnienia dokonywania ocen działalności oświatowo-zdrowotnej wynikających z art. 6 pkt 4 ustawy o *PIS*.

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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Warszawa, 10 grudnia 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Piotr Miklis

#podpisano elektronicznie#