



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Piotr Miklis

LRZ.410.4.2.2024

Pani
Barbara Nowacka
Minister Edukacji
Al. Jana Chrystiana Szucha 25
00-918 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/082 Propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji Narodowej w Warszawie ¹ , Al. Jana Chrystiana Szucha 25, 00-918 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Nowacka, Minister Edukacji ² , od 13 grudnia 2023 r. ³ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Dariusz Piontkowski, Minister Edukacji Narodowej, od 4 czerwca 2019 r. ⁴ do 19 października 2020 r. ⁵ Przemysław Czarnek, Minister Edukacji i Nauki, od 19 października 2020 r. ⁶ do 26 listopada 2023 r. ⁷ Krzysztof Łukasz Szczucki, Minister Edukacji i Nauki, od 27 listopada 2023 r. ⁸ do 12 grudnia 2023 r. ⁹
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozwiązania organizacyjne mające na celu propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania. 2. Działania na rzecz propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania.
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 ¹⁰ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Magdalena Grabowska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LRZ/28/2024 z 28 lutego 2024 r. 2. Robert Łukasz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/112/2024 z 6 września 2024 r. 3. Magdalena Gierlak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LRZ/111/2024 z 6 września 2024 r. (akta kontroli tom I str. 3, tom II 916-917)

¹ Ministerstwo Edukacji Narodowej, od 4 czerwca 2019 r. do 19 października 2020 r.; Ministerstwo Edukacji i Nauki, od 19 października 2020 r. do 12 grudnia 2023 r.; Ministerstwo Edukacji Narodowej od 13 grudnia 2023 r.; dalej: Ministerstwo lub MEN.

² Dalej: Minister lub minister właściwy ds. edukacji.

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. nr 1131.45.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1383).

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2019 r. nr 1131.7.2019 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 477).

⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 grudnia 2020 r. nr 1131.36.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 972).

⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2020 r. nr 1131.38.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 974).

⁷ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2023 r. nr 1131.34.2023 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. poz. 1221).

⁸ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2023 r. nr 1131.39.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1288).

⁹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 grudnia 2023 r. nr 1131.43.2023 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. poz. 1379).

¹⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna¹¹ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister właściwy ds. edukacji, jako podmiot odpowiedzialny za inicjowanie, realizowanie oraz koordynowanie polityki oświatowej państwa, a także za współdziałanie w tym zakresie z innymi podmiotami, w okresie objętym kontrolą prowadził działania na rzecz upowszechniania wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach racjonalnego odżywiania oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności¹². W ocenie NIK jednak przygotowanie poszczególnych zadań było w części nierzetelne, a ich realizacja w jednym przypadku niepełna¹³.

Minister stworzył warunki organizacyjne sprzyjające prowadzeniu działań mających na celu propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania w przedszkolach i szkołach, a także zaprojektował zadania wspierające zdrowe odżywianie w ramach własnych *Planów działalności*¹⁴, które wynikały w szczególności z obowiązków przypisanych mu w *Narodowych Programach Zdrowia*¹⁵ i *Narodowej Strategii Onkologicznej na lata 2020-2030*¹⁶. Działania te Minister zaplanował jednak nierzetelnie, bowiem nie wskazał celów związanych z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania jakie zamierzał osiągnąć, jak również nie określił mierzalnych kryteriów oceny stopnia ich realizacji. Ponadto dla celów związanych z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania, określonych w *Planach działalności Ministra na lata 2021-2024*, Minister określił mierniki, które były nieadekwatne do oceny stopnia realizacji tych celów. Tym samym Minister pozbawił się możliwości dokonania oceny wpływu realizowanych przez niego zadań na zmiany postaw i nawyków żywieniowych uczniów.

Minister realizował działania wspierające upowszechnianie w placówkach oświatowych wiedzy na temat zdrowego odżywiania i budowania postaw prozdrowotnych poprzez m.in. organizowanie szkoleń dla nauczycieli oraz publikację materiałów edukacyjnych. Podejmował również działania wzmacniające opiekuńczą funkcję szkół, a tym samym służące propagowaniu i wdrażaniu zdrowego odżywiania wśród uczniów.

NIK ocenia ponadto, że w okresie objętym kontrolą, Minister częściowo nieskutecznie realizował przyjęte i powierzone mu zadania dotyczące propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania, w szczególności nie wykonał w pełnym zakresie zadania ujętego w *Planie działalności Ministra na 2021 r.*

Uzasadnienie oceny ogólnej

1. Minister właściwy ds. edukacji, w ramach zadania *Prowadzenie prozdrowotnej polityki publicznej ukierunkowanej na upowszechnianie w szkołach i placówkach systemu oświaty wiedzy dotyczącej zdrowego odżywiania się i aktywności fizycznej*,

¹¹ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

¹² Art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2024 r. poz. 1050, ze zm.), art. 34 ust. 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1370) oraz art. 1 pkt 15a w zw. z art. 43 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 737, ze zm.), dalej: ustawa *Prawo oświatowe*.

¹³ Minister opublikował siedem z 15 zaplanowanych w *Planie działalności Ministra na 2021 r.* materiałów edukacyjnych.

¹⁴ Z wyjątkiem roku 2020, kiedy to w *Planie działalności Ministra na 2020 r.*, nie ujęto celów dotyczących propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania.

¹⁵ Narodowy Program Zdrowia na lata 2016-2020 przyjęty rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz.U. poz. 1492) i 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 odpowiednio: *NPZ 2016-2020* oraz *NPZ 2021-2025*, łącznie jako: *NPZ*.

¹⁶ Uchwała nr 10 Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia programu wieloletniego pn. Narodowa Strategia Onkologiczna na lata 2020-2030, (M.P. 2020 poz. 189), dalej: *NSO*.

określonego w celu operacyjnym nr 1 *NPZ 2016-2020*, wprowadził zmiany w podstawie programowej na każdym etapie kształcenia. Zmiany te służyły upowszechnianiu w placówkach oświatowych wiedzy na temat zdrowego odżywiania i budowania postaw prozdrowotnych.

Minister inicjował również działania o charakterze szkoleniowym, badawczym oraz edukacyjnym. Zadania te miały charakter pomocniczy oraz uzupełniający do realizacji podstawy programowej i ramowych planów nauczania w zakresie propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania.

Minister nierzetelnie jednak zaplanował te zadania, bowiem nie określił adekwatnych kryteriów oceny stopnia realizacji celów, dla celów związanych z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania, ujętych w *Planach działalności Ministra*. W przypadku zadań służących realizacji *NPZ* nie określił również celów, które miały być osiągnięte, skutkiem czego monitoring prowadzonych działań był ograniczony do ustalenia liczby zrealizowanych zadań oraz ich uczestników.

Minister nie zaplanował monitorowania i nie monitorował oddziaływania wprowadzonych do systemu oświaty zmian legislacyjnych, w szczególności wpływu realizacji przez placówki oświatowe obowiązków związanych z upowszechnianiem wiedzy o zasadach racjonalnego odżywiania oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności, a także zapewnieniem uczniom możliwości korzystania z gorącego posiłku, co było nierzetelne. W tym obszarze Minister nie skorzystał także z przysługujących mu uprawnień w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością kuratorów oświaty, ani nie nawiązał współpracy z Głównym Inspektorem Sanitarnym¹⁷. W konsekwencji Minister nie miał dostępu do informacji o sposobie realizacji przez szkoły obowiązków związanych z upowszechnianiem wiedzy o zasadach racjonalnego odżywiania oraz przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, a także o zapewnieniu uczniom możliwości korzystania z gorącego posiłku, o których mowa odpowiednio w art. 1 pkt 15a i art. 106a ustawy *Prawo oświatowe*.

Minister nie podjął inicjatywy w zakresie zmiany ustawy *Prawo oświatowe* – art. 106 i 106a – w celu doprecyzowania przepisów, które weszły w życie od 1 września 2022 r., związanych z ponoszeniem przez rodziców uczniów, kosztów korzystania z innych form zapewnienia gorącego posiłku niż stołówka szkolna, co było nierzetelne i skutkowało utrzymaniem zróżnicowanej sytuacji prawnej wśród uczniów, korzystających z posiłków w czasie pobytu w szkole¹⁸. W ocenie NIK brak aktywności Ministra w tym zakresie pozostawał w sprzeczności z celem realizowanego przez niego Wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu”¹⁹, polegającego na wzmocnieniu opiekuńczej funkcji szkoły poprzez tworzenie lub doposażenie stołówek szkolnych i jadalni.

Minister w toku realizacji programu „Posiłek w szkole i w domu”, nie zapewnił sobie raportowania danych o liczbie podmiotów i wniosków (w tym wnioskowanych kwotach), które w ramach tego programu nie otrzymały dofinansowania. Wskutek tego nie posiadał aktualnych informacji o potrzebach

¹⁷ Jako organem nadzorującym zbiorowe żywienie w placówkach oświatowych oraz zobowiązanym do dokonywania oceny działań oświatowo-zdrowotnych prowadzonych m.in. przez szkoły.

¹⁸ Na taką nierówność uwagę zwracał również Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych.

¹⁹ Uchwała nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (M.P. 2018 poz. 1007), uchwała nr 149 Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2023 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 (M.P. 2023 poz. 881), dalej: program „Posiłek w szkole i w domu”.

placówek oświatowych w zakresie bazy lokalowo-technicznej umożliwiającej zjedzenie posiłku w szkole.

2. Minister właściwy ds. edukacji, w okresie objętym kontrolą, realizował, zadania, które sprzyjały prowadzeniu przez placówki oświatowe edukacji na rzecz propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania. W 2020 r. w ramach realizacji zadań celu operacyjnego *NPZ 2016-2020* organizował szkolenia dla pracowników oświaty i publikował materiały edukacyjne w tym zakresie. Uczestniczył też w przygotowaniu pakietu materiałów edukacyjnych do wykorzystania przez szkoły podczas zajęć o zdrowiu w ramach realizacji zadań *NSO*. W okresie objętym kontrolą wraz z Ośrodkiem Rozwoju Edukacji²⁰ upowszechniał koncepcję programów: „Przedszkola Promujące Zdrowie” i „Szkoły Promujące Zdrowie”²¹, które wpisywały się w realizację zadania powierzonego mu w *NPZ 2021-2025*.

Zadania ujętego w *Planie działalności Ministra na 2021 r.*, służącego realizacji celu związanego z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania, Minister nie zrealizował jednak w pełnym zakresie, gdyż opublikował tylko siedem z 15 zaplanowanych materiałów edukacyjnych z zakresu wychowania, działań prozdrowotnych i ochrony zdrowia psychicznego.

3. W ocenie NIK zaniechanie działań w zakresie: monitorowania wpływu wprowadzonych zmian legislacyjnych; określenia celów podejmowanych działań i mierzalnych kryteriów oceny stopnia ich realizacji; wykonanie w pełnym zakresie zaplanowanego zadania oraz określenie nieadekwatnych kryteriów oceny stopnia realizacji celów wskazywało na brak adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej, której celem m.in. jest – zgodnie z art. 68 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*²² – zapewnienie skuteczności i efektywności realizowanych celów i zadań.

²⁰ Jednostka podległa Ministrowi właściwemu ds. edukacji, dalej: ORE.

²¹ Dalej również łącznie: „Przedszkola i Szkoły Promujące Zdrowie”.

²² Dz. U. z 2024 r. poz. 1530; dalej: *ufp*.

III.Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe²³ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Rozwiązania organizacyjne mające na celu propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania.
Opis stanu faktycznego	1.1. Zgodnie z art. 43 oraz art. 1 pkt 15a ustawy <i>Prawo oświatowe</i> Minister koordynuje i realizuje politykę oświatową państwa i współdziała w tym zakresie z wojewodami oraz z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty, który to system zapewnia w szczególności upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach racjonalnego odżywiania oraz przeciwdziałaniu marnowaniu żywności. W okresie od 2020 r. do końca I kw. 2024 r. zadania w zakresie upowszechniania zdrowego odżywiania w Ministerstwie realizował Departament Wychowania i Kształcenia Integracyjnego²⁴. Zadaniem Wydziału Wychowania, Profilaktyki i Bezpieczeństwa²⁵, wchodzącego w skład tego Departamentu było m.in.: koordynowanie zadań wynikających z krajowych i międzynarodowych programów profilaktycznych i zdrowotnych, w tym promowanie zdrowego żywienia i programów prozdrowotnych; kształtowanie postaw prozdrowotnych, w tym upowszechnianie koncepcji programów: „Przedszkola Promujące Zdrowie” i „Szkoły Promujące Zdrowie”; upowszechnianie zasad zdrowego żywienia oraz zapobieganie nadwadze i otyłości dzieci i młodzieży; współpraca z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa w zakresie realizacji programu „Programu dla szkół”; koordynowanie i realizowanie zadań wynikających z <i>NPZ</i> oraz <i>NSO</i>. W okresie objętym kontrolą, zadania dotyczące upowszechniania zdrowego odżywiania wykonywało pięć osób. Opisy stanowisk trzech pracowników ww. Wydziału zawierały zadania bezpośrednio związane z koordynowaniem programów, w tym <i>NPZ</i> oraz promowaniem zdrowego żywienia lub promocji zdrowia, w tym rozwoju sieci „Szkół Promujących Zdrowie”. W przypadku dwóch pracowników opisy stanowisk zawierały ogólne postanowienia dot. realizacji zadań związanych ze zdrowiem, bez bezpośredniego odniesienia do zadań dotyczących propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania. Opisy stanowisk pracy nie były dostosowane do obowiązującego na dzień 4 kwietnia 2024 r. regulaminu organizacyjnego w zakresie nowej struktury organizacyjnej. Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego wyjaśnił, iż <i>proces przekazywania zaktualizowanych/nowych opisów stanowisk pracy do Wydziału Kadr i Zarządzania Zasobami Ludzkimi był w toku</i>.

²³ 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.

²⁴ Do dnia 31 grudnia 2020 r. na podstawie zarządzenia nr 49 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 grudnia 2017 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej (Dz. Urz. MEN poz. 47, ze zm.), następnie w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 2 stycznia 2024 r. Departament Wychowania i Edukacji Włączającej na podstawie zarządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji i Nauki (Dz. Urz. MEiN 2021 r. poz. 1, ze zm.) oraz od 3 stycznia 2024 r. na podstawie zarządzenia Ministra Edukacji z dnia 3 stycznia 2024 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej (Dz. Urz. ME poz. 2, ze zm.); dalej: Departament Wychowania.

²⁵ Do dnia 31 grudnia 2020 r., następnie w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 2 stycznia 2024 r. Wydział Wychowania, Profilaktyki i Bezpieczeństwa oraz od dnia 26 stycznia 2024 r. Wydział Zdrowia i Profilaktyki.

Z Oświadczeń o stanie kontroli zarządczej Ministra za lata 2020-2023 wynikało, iż w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Zastrzeżenia dot. funkcjonowania kontroli zarządczej nie dotyczyły zagadnień związanych z edukacją na rzecz propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania.

(akta kontroli tom I str. 240-510)

1.2. W wyniku działań legislacyjnych, podjętych przed, jak i w okresie objętym kontrolą, Minister nałożył na placówki oświatowe obowiązki w zakresie propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania.

W 2017 r.²⁶ oraz w 2018 r.²⁷ minister właściwy ds. edukacji dokonał zmiany podstaw programowych oraz ramowych planów wychowania poprzez ujęcie w nich zagadnień związanych ze zdrowym odżywianiem.

Zgodnie z wprowadzonymi zmianami podstawy programowe przewidywały na każdym etapie edukacji zdobywanie wiadomości i umiejętności przygotowujących dzieci i młodzież do prowadzenia zdrowego trybu życia, w tym wiedzy w zakresie zdrowego odżywiania w formie odpowiadającej wiekowi oraz możliwościom poznawczym uczniów. Dzieci w wieku przedszkolnym miały przyswajać wiedzę na temat korzystania z dóbr przyrody takich jak grzyby, owoce czy zioła. Rozporządzenie w sprawie podstawy programowej obligowało również do aranżacji wewnątrz w sposób sprzyjający celebracji posiłków oraz możliwości wybierania przez dzieci potraw pod kątem walorów odżywczych i zdrowotnych oraz ich komponowania. Z kolei uczniowie szkół podstawowych powinni być zapoznawani z potrzebą stosowania odpowiedniej diety zarówno na etapie nauczania początkowego, jak również w klasach IV-VIII w ramach różnych przedmiotów np. przyrody, biologii, geografii, wychowania fizycznego. Podstawa programowa dla uczniów szkół ponadpodstawowych przewidywała zapoznanie się młodzieży z zasadami racjonalnego odżywiania, zaburzeniami odżywiania i przyczynami otyłości oraz sposobami jej profilaktyki. Dyrektor Departamentu Wychowania wyjaśniła, iż *treści nauczania dotyczące zdrowia, w tym zdrowego odżywiania określone w podstawie programowej doprecyzowuje i rozwija nauczyciel w realizowanym przez siebie programie nauczania.*

Minister w dniu 3 czerwca 2020 r. znowelizował przepisy w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół²⁸ m.in. poprzez wprowadzenie zajęć z wychowawcą, w szczególności zajęć dotyczących istotnych problemów społecznych: zdrowotnych, prawnych, finansowych, klimatycznych i ochrony środowiska²⁹. Dyrektor Departamentu Wychowania wyjaśniła, iż *celem tej zmiany obowiązującej od roku szkolnego 2020/2021 było wskazanie na szczególną tematykę jaka powinna być omawiana na zajęciach z wychowawcą, w tym z zakresu zdrowia. W ramach tego przepisu wychowawca, po uwzględnieniu potrzeb konkretnej grupy uczniów, problemów sygnalizowanych przez dyrektora szkoły, nauczycieli, rodziców oraz aktualnej sytuacji społeczno-zdrowotno-ekonomicznej, decydować ma o omawianej tematyce.*

²⁶ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej: z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz. U. poz. 356, ze zm.), dalej: rozporządzenie w sprawie podstawy programowej.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia (Dz. U. poz. 467, ze zm.), dalej: rozporządzenie w sprawie kształcenia ogólnego.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół (Dz. U. z 2024 r. poz. 80).

²⁹ § 2 ust. 1 pkt 1 lit. c.

W 2018 r. Minister znowelizował przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny w placówkach oświatowych³⁰, w wyniku których zobligowano dyrektorów szkół, po zasięgnięciu opinii rady rodziców i samorządu uczniowskiego, do ustalania długości przerw międzylekcyjnych oraz ich organizowania w sposób umożliwiający uczniom spożycie posiłków na terenie szkoły lub placówki.

Z inicjatywy Ministra w 2019 r. znowelizowany został art. 103 ustawy *Prawo oświatowe* poprzez dodanie ust. 1 pkt 7³¹, który w zakresie realizacji zadań statutowych nakładał na szkołę obowiązek zapewnienia uczniom możliwości korzystania z pomieszczenia gwarantującego bezpieczne i higieniczne spożycie posiłków podczas pobytu w szkole³².

Ponadto w 2017 r. Minister określił³³ zadania dla dyrektorów szkół uczestniczących w Programie „Owoce i warzywa w szkole”³⁴. Do zadań tych należało: organizowanie konkursów i festynów tematycznych; organizowanie wycieczek do gospodarstw rolnych, gospodarstw ogrodniczych, zakładów przetwórstwa owoców i warzyw, w tym gospodarstw ekologicznych lub zakładów przetwarzających produkty mleczne, a także wycieczek na lokalne rynki, na których produkty te są oferowane; organizowanie warsztatów kulinarnych; zakładanie i prowadzenie ogródków szkolnych, w tym w formie grządek na parapecie, upraw w workach i donicach; wspólne spożywanie drugiego śniadania, połączone z degustacją owoców, warzyw, mleka i ich przetworów, z możliwością spożywania produktów regionalnych i ekologicznych oraz stosowanie innych sposobów upowszechniania informacji o korzyściach płynących ze spożywania owoców, warzyw, mleka i ich przetworów, w szczególności przez organizowanie wystaw, przygotowywanie prezentacji oraz wydawanie gazetek.

Dodatkowo, zgodnie z propozycją Ministra w 2023 r. dodano³⁵ do ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o *sporcie*³⁶ rozdział 6a. Ewidencja „Sportowe Talenty”, w którym określono mechanizm monitorowania zmian kondycji fizycznej uczniów od klasy IV-VIII szkół podstawowych. W ramach obowiązkowego wymiaru zajęć wychowania fizycznego przewidziano przeprowadzanie testów sprawnościowych wprowadzone do ewidencji „Sportowe Talenty” wraz z masą ciała ucznia i wzrostem. Dyrektor Departamentu Wychowania wyjaśniła, że *analiza zgromadzonych danych przez Instytut Sportu – Państwowy Instytut Badawczy pozwoli w przyszłości na kierowanie do właściwych grup odbiorców optymalnych i celowych działań.*

Minister nie opracował innych rozwiązań legislacyjnych w zakresie nauczania, uznając, że dotychczasowe przepisy nakładają obowiązek kształtowania

³⁰ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1604, ze zm.).

³¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2245.

³² W przypadku szkoły podstawowej oraz szkoły artystycznej realizującej kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej.

³³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu realizacji w szkołach środków towarzyszących o charakterze edukacyjnym, które służą prawidłowej realizacji programu dla szkół oraz upowszechniają wśród dzieci zdrowe nawyki żywieniowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 1302).

³⁴ Program dla szkół ustanowiony zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.Ur. UE L z 2013 r. Nr 347, str. 671, ze zm.).

³⁵ Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1718).

³⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 1488.

właściwych postaw prozdrowotnych, w tym propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania³⁷.

Wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK w jednostkach oświatowych wykazały, że art. 106 i 106a ustawy *Prawo oświatowe* były różnie stosowane przez organy prowadzące szkoły, co skutkowało nierównym traktowaniem uczniów korzystających z gorących posiłków w szkole w zakresie ponoszenia kosztów posiłków (koszty te różniły się w zależności od tego czy posiłki były przygotowane w szkolnej stołówce, czy też dostarczane przez podmiot zewnętrzny). Na potrzebę zmiany tych przepisów uwagę zwrócili także Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. Mimo to Minister nie podjął działań legislacyjnych³⁸ w celu ich doprecyzowania, co szerzej opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

W ramach celu operacyjnego nr 1 *NPZ 2016-2020*: „Poprawa sposobu żywienia i stanu odżywienia społeczeństwa oraz aktywności fizycznej społeczeństwa”, realizując zadanie: *Prowadzenie prozdrowotnej polityki publicznej ukierunkowanej na upowszechnianie w szkołach i placówkach systemu oświaty wiedzy dotyczącej zdrowego odżywiania się i aktywności fizycznej*, Minister³⁹ wprowadził do podstawy programowej obowiązek edukacji w zakresie zdrowego odżywiania na każdym etapie rozwoju dzieci i młodzieży. Ponadto poprzez dodanie art. 1 ust. 15a do ustawy *Prawo oświatowe* (ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o *przeciwdziałaniu marnowaniu żywności*⁴⁰) wprowadzony został obowiązek upowszechniania wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach racjonalnego odżywiania oraz przeciwdziałaniu marnowaniu żywności.

W okresie objętym kontrolą Minister nie żądał od kuratorów oświaty informacji⁴¹ o wynikach sprawowanego przez te organy nadzoru pedagogicznego nad placówkami oświatowymi, dotyczących realizacji obowiązków nałożonych przepisami prawa w zakresie propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania, zwłaszcza tych, które obowiązywały od 2017 r., co szerzej opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 7-31, 511-518, tom II str. 87-93)

1.3. i 1.4. Planując działania w zakresie propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania w MEN gromadzono i wykorzystywano dane w szczególności o liczbie dzieci i młodzieży z niedowagą, nadwagą, otyłością z raportów i badań wykonywanych w tym zakresie przez różne instytucje i podmioty⁴². Pozyskane informacje wskazywały na potrzebę edukacji w sferze żywienia i stanowiły

³⁷ Z inicjatywy innych podmiotów niż Minister, zostały wprowadzone zmiany w szczególności poprzez dodanie art. 1 ust 15a do ustawy *Prawo oświatowe*, zgodnie z którym wprowadzono obowiązek upowszechniania wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach racjonalnego odżywiania oraz przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, a także w związku z nowelizacją *Prawa oświatowego*, poprzez dodanie art. 106a, na mocy ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy - *Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2018 r. poz. 2245, ze zm.), która weszła w życie 1 września 2022 r. i zobowiązała dyrektorów szkół podstawowych, z wyjątkiem szkół podstawowych dla dorosłych, oraz szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej, do zapewnienia uczniom jednego gorącego posiłku w ciągu dnia i stworzenia im możliwości jego spożycia w czasie pobytu w szkole. Korzystanie z tych posiłków jest dobrowolne i odpłatne.

³⁸ Na podstawie § 20 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. z 2024 r. poz. 806).

³⁹ Zgodnie z *NPZ 2016-2020* Minister był współrealizatorem zadań odpowiednio z ORE oraz Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministrem Obrony Narodowej, Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji we współpracy z Ministrem Zdrowia, Centralnym Instytutem Ochrony Pracy – Państwowym Instytutem Badawczym i jednostkami samorządu terytorialnego.

⁴⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 1645, ze zm.

⁴¹ Na podstawie art. 60 ust. 3 pkt 3 ustawy *Prawo oświatowe*.

⁴² M.in. HBSC, Ministerstwo Zdrowia, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – Państwowy Instytut Badawczy (dalej: NIZP-PZH), ORE.

podstawę działań planowanych w Ministerstwie oraz ORE – jednostce podległej, której MEN zlecało działania w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 7-21, 511-513, tom II str. 570-915)

W związku z wprowadzeniem do systemu oświaty prawnych obowiązków, związanych z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania, Ministerstwo planowało działania mające na celu wspieranie pracowników systemu oświaty w prawidłowej realizacji tych zadań. Aktywności te wpisywały się również w trzy zadania powierzone Ministrowi i ujęte w ramach celu operacyjnego nr 1 *NPZ 2016-2020*, tj.: zadanie nr 1.1.1.3 *Prowadzenie prozdrowotnej polityki publicznej ukierunkowanej na upowszechnianie w szkołach i placówkach systemu oświaty wiedzy dotyczącej zdrowego odżywiania i aktywności fizycznej* – poprzez nauczanie w szkołach treści z zakresu edukacji zdrowotnej ustalonych w podstawie programowej kształcenia ogólnego, zadanie nr 1.1.1.4 *Prowadzenie prozdrowotnej polityki publicznej ukierunkowanej na tworzenie warunków umożliwiających kształtowanie i utrzymanie prawidłowych wzorców odżywiania i aktywności fizycznej w środowiskach nauki, pracy, służby i wypoczynku* oraz zadanie nr 1.1.4.2. *Rozwój kompetencji osób uczestniczących w zadaniach na rzecz ograniczania występowania nadwagi i otyłości przez doskonalenie zawodowe nauczycieli wychowania fizycznego oraz nauczycieli prowadzących zajęcia z zakresu edukacji zdrowotnej*.

Plan działalności Ministra na 2020 r. nie przewidywał działań związanych z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania.

W *Planie działalności Ministra na 2021 r.* dla działów administracji rządowej oświata i wychowanie oraz szkolnictwo wyższe i nauka wyznaczono cel: „Wzmocnienie działań wychowawczych i prozdrowotnych szkoły. Kształtowanie postaw społecznych i obywatelskich. Zapewnienie wysokiej jakości kształcenia oraz wsparcia psychologiczno-pedagogicznego z uwzględnieniem zróżnicowania potrzeb rozwojowych i edukacyjnych uczniów poprzez wdrażanie założeń edukacji włączającej do praktyki przedszkolnej i szkolnej. W cel ten wpisywało się zadanie związane z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania pn. Opracowanie i upowszechnienie przez Ośrodek Rozwoju Edukacji materiałów edukacyjnych i poradników z zakresu wychowania do wartości, działań prozdrowotnych, w tym ochrony zdrowia psychicznego i fizycznego”. Określono miernik celu (miernik produktu) w postaci liczby zaplanowanych i opracowanych materiałów edukacyjnych z zakresu wychowania, działań prozdrowotnych i ochrony zdrowia psychicznego, którego wartość ustalono na 15 zaplanowanych i opracowanych materiałów edukacyjnych.

W *Planie działalności Ministra na 2022 r.* wpisano cel: „Budowanie pozytywnego klimatu szkoły poprzez: 1) wzmocnienie działań szkoły wspierających wychowawczą rolę rodziny, 2) kształtowanie postaw szlachetności, zaangażowania społecznego i dbałości o zdrowie psychiczne i fizyczne, 3) działania uwzględniające zróżnicowane potrzeby rozwojowe i edukacyjne wszystkich uczniów, 4) zapewnienie wsparcia psychologiczno-pedagogicznego w celu udzielenia pomocy wzmacniającej poczucie bezpieczeństwa”. W ramach realizacji tego celu w ORE zaplanowano w szczególności szkolenia (w tym on-line) wspierające szkoły i rodziców w wychowaniu i profilaktyce zdrowotnej. *Plan* ten nie zawierał zatem działań wprost odnoszących się do problematyki zdrowego żywienia.

W *Planie działalności Ministra na 2023 r.* zaplanowano podobne działania jak w 2022 r.

Plan działalności Ministra na 2024 r. zakładał cel: „Tworzenie pozytywnego klimatu szkoły i podnoszenie jakości edukacji m.in. poprzez kształtowanie

postaw odpowiedzialnych, społecznych i prozdrowotnych wykazujących dbałość o zdrowie psychiczne i fizyczne”. Jako najważniejsze zadanie służące realizacji tego celu wskazano udział w przygotowaniu pakietu materiałów edukacyjnych do wykorzystania przez szkoły podczas zajęć o zdrowiu w ramach NSO.

(akta kontroli tom I str. 7-21, 32-239, 519-526, 537-647, tom II str. 918-932)

W ramach NPZ Ministrowi powierzono zadania mające na celu propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania wśród uczniów. W ramach celu operacyjnego nr 1 NPZ 2016-2020: „Poprawa sposobu żywienia i stanu odżywienia społeczeństwa oraz aktywności fizycznej społeczeństwa” Ministrowi powierzono wymienione wyżej trzy zadania 1.1.1.3, 1.1.1.4 i 1.1.4.2. Natomiast w ramach celu operacyjnego nr 1 NPZ 2021-2025: „Profilaktyka nadwagi i otyłości” Ministrowi powierzono jedno zadanie⁴² nr 2: *Kształtowanie postaw prozdrowotnych, w tym upowszechnianie koncepcji Przedszkoli i Szkół Promujących Zdrowie*.

Minister planując do realizacji zadania określone w celach operacyjnych nr 1 NPZ, związane z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania, nie określił dla tych zadań celów i mierzalnych kryteriów ich oceny, a w przypadku celów określonych w *Planach działalności Ministra na lata 2021-2024* ustalił mierniki celów⁴³, które były nieadekwatne dla oceny stopnia osiągnięcia tych celów. Uniemożliwiało to przeprowadzenie rzetelnej ewaluacji skuteczności i efektywności realizowanych zadań. Szerzej opisano to w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

Minister corocznie przed wakacjami przysyłał kuratorom oświaty rekomendacje dotyczące priorytetów podczas wypoczynku dofinansowanego z budżetu państwa. W 2020 oraz 2021 r. Minister rekomendował promocję postaw prozdrowotnych, w tym ukierunkowanych na utrwalenie zasad zdrowego żywienia oraz aktywności fizycznej przez udział dzieci i młodzieży w atrakcyjnych zajęciach praktycznych. W latach 2022 oraz 2023 rekomendowano tematykę promocji zdrowia i wzmacniania zdrowia oraz utrwalania zasad zdrowego żywienia i aktywności fizycznej.

(akta kontroli tom I str. 7-31, 514-518, tom II str. 87-93)

Minister poinformował, że w kwietniu 2024 r. powołano międzyresortowy zespół ds. edukacji zdrowotnej, przy współpracy Ministerstwa, Ministerstwa Zdrowia oraz Ministerstwa Sportu i Turystyki. Celem działalności tego zespołu było przygotowanie założeń do podstaw programowych nowego przedmiotu „edukacja zdrowotna”, który miał zastąpić przedmiot „wychowanie do życia w rodzinie”. Z wyjaśnień Naczelnika w Departamencie Wychowania wynika, że *celem pracy tego zespołu jest stworzenie w podstawie programowej podejścia do człowieka w sposób holistyczny, ujmujący również zagadnienia dotyczące zdrowego odżywiania. Zespołowi temu zostanie przekazany do stosownej analizy i ewentualnego wykorzystania w projektowaniu nowego przedmiotu raport ewaluacyjny z realizacji zadania „Przeprowadzenie badań naukowych z zakresu żywienia dzieci i młodzieży oraz opracowanie i wdrożenie programu edukacji żywieniowej uczniów klas I-VI szkół podstawowych. Akronim: Junior – Edu-Żywnienie (JEŻ)”⁴⁴.*

(akta kontroli tom I str.7-31, tom II str. 570-572)

⁴² Wraz z ORE.

⁴³ Mierniki produktu w postaci liczby zaplanowanych do publikacji materiałów oraz liczby uczestników szkoleń.

⁴⁴ Program zlecony na podstawie art. 404 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*. Program ten był realizowany przez Szkołę Główną Gospodarstwa Wiejskiego oraz NIZP-PZH i był ukierunkowany na badania oraz edukowanie dzieci na temat zasad zdrowego odżywiania. Od grudnia 2023 r. Program ten prowadziło zgodnie z właściwością Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, dalej program „JEŻ”.

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

1. Minister, jako odpowiedzialny za inicjowanie, realizowanie oraz koordynowanie polityki oświatowej państwa⁴⁵, nie podjął działań (inicjatywy legislacyjnej) zmierzających do doprecyzowania art. 106 i 106a ustawy *Prawo oświatowe*, w celu wyeliminowania możliwości nierównego traktowania uczniów korzystających z gorącego posiłku w szkole, w zakresie ponoszonych opłat (koszty posiłków różniły się w zależności od tego czy posiłki były przygotowane w szkolnej stołówce, czy też dostarczane przez podmiot zewnętrzny, np. w ramach usługi cateringowej). Zaniechanie podjęcia działań przez Ministra w tym zakresie NIK ocenia jako nierzetelne.

Podczas kontroli NIK ustalono, że w przypadku organizacji stołówki przez szkołę, rodzice pokrywali wyłącznie koszty surowca zużytego do sporządzenia posiłku, natomiast w przypadku zapewnienia posiłków w innej formie (np. usługi cateringowej) w części placówek rodzice pokrywali jedynie koszty surowca, zaś w innych – wszystkie koszty związane z przygotowaniem posiłku, zarówno koszty surowca, jak i pozostałe (związane np. z przygotowaniem i dowozem posiłków).

Na taką nierówność zwrócił uwagę również Rzecznik Praw Obywatelskich⁴⁶ oraz Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych⁴⁷. W połowie 2023 r. Minister⁴⁸, dostrzegając wagę problemu i występującą sytuację zróżnicowania ponoszonych przez rodziców kosztów gorącego posiłku dla uczniów w szkołach, rozważał możliwość zmiany przepisów ustawy *Prawo oświatowe*, jednak do dnia 13 września 2024 r. nie podjął działań legislacyjnych w tym zakresie.

Zgodnie z art. 106 ust. 1 i 2 ustawy *Prawo oświatowe* szkoły⁴⁹ w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań opiekuńczych, w szczególności wspierania prawidłowego rozwoju uczniów, szkoły mogą zorganizować stołówkę, w której posiłki są odpłatne. Uregulowanie to wprowadzono od 1 stycznia 2008 r.⁵⁰, uzasadniając je znaczeniem żywienia i dożywiania uczniów w realizacji zadań opiekuńczych szkoły oraz możliwością skorzystania przez znaczną część dzieci z ciepłych posiłków podczas, niekiedy wielogodzinnego, pobytu w szkole, niejednokrotnie z dala od miejsca zamieszkania. Podkreślano, że posiłek szkolny powinien być nieodłącznym elementem edukacji prozdrowotnej i promocji zdrowia w szkole oraz stanowić formę profilaktyki zdrowotnej, zarówno w aspekcie przeciwdziałania niedożywieniu dzieci i młodzieży, jak i zapewnienia właściwej struktury żywienia.

Z kolei dodany – od 1 września 2022 r. – art. 106a ustawy *Prawo oświatowe* zobowiązał dyrektorów szkół podstawowych, z wyjątkiem szkół podstawowych dla dorosłych, oraz szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej, do zapewnienia uczniom jednego gorącego posiłku w ciągu dnia i stworzenia im możliwości jego spożycia w czasie pobytu w szkole. Po wprowadzeniu tego przepisu organy prowadzące szkoły zwracały się do MEN z zapytaniami o interpretację. Do Ministra wpływały również skargi

⁴⁵ Art. 7 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów, art. 34 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej oraz art. 43 ustawy *Prawo oświatowe*.

⁴⁶ Pismo skierowane do MEN, nr VII.7037.37.2023.AT z dnia 15 maja 2023 r.

⁴⁷ Informacja o wynikach kontroli przeznaczenia dochodów z tytułu opłat za wyżywienie pobranych od uczniów i przedszkolaków na podstawie art. 106 ust. 4 ustawy *Prawo oświatowe*.

⁴⁸ Odpowiedz MEN na pismo RPO, nr DWEW-WWR.4017.30.2023.KK z dnia 3 lipca 2023 r.

⁴⁹ Zarówno podstawowe jak i ponadpodstawowe.

⁵⁰ Na mocy nowelizacji ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2024 r. poz. 750, ze zm.) przyjętej ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. Nr 181, poz. 1292).

od rodziców niezadowolonych z konieczności ponoszenia wyższych opłat za gorące posiłki dla uczniów w przypadkach, gdy organizowane one były w formie cateringu lub przez ajenta, od opłat za posiłki organizowane w kuchni szkolnej. Minister wyjaśnił, że: *w takich sytuacjach udzielał odpowiedzi, iż ustawodawca, nakładając na gminę zadanie polegające na zapewnieniu odpłatnego gorącego posiłku, dla chętnych uczniów szkół podstawowych, nie wskazał, aby wejście w życie art. 106a ustawy – Prawo oświatowe, spowodowało jakiegokolwiek dodatkowe skutki finansowe dla gminy, do zadań której należy prowadzenie publicznych szkół podstawowych. Z przepisu art. 106a ustawy – Prawo oświatowe nie wynika, czy placówka winna zapewnić gorący posiłek w stołówce (z własną kuchnią), czy poprzez organizację dostaw cateringu lub oddanie kuchni w ajencję, ponieważ organizację tego żywienia reguluje statut szkoły (art. 98 ust. 2 pkt 4 ustawy Prawo oświatowe). Określenie, w jaki sposób szkoła lub placówka winna zapewnić gorący posiłek leży w gestii organów prowadzących i dyrektora szkoły, którym najlepiej znane są potrzeby uczniów i osób korzystających z posiłków (warunki i możliwości organizacyjne czy finansowe). Korzystanie z takiego posiłku jest dobrowolne i odpłatne.*

Dyrektor Departamentu Wychowania wyjaśniła, że w celu wyeliminowania niejednoznaczności w kwestii określenia, kiedy koszty przygotowania posiłku są różne dla stołówki szkolnej i dla pozostałych form organizacyjnych, Ministerstwo Edukacji Narodowej wypracowało definicję stołówki szkolnej określonej, jako „własna kuchnia i jadalnia” w § 8 ust. 4 pkt 3 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2024 r. w sprawie realizacji Modułu 3 wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” dotyczącego wspierania w latach 2024-2028 organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki przez organizację stołówek i miejsc spożywania posiłków⁵¹. Informacja o samym Programie została przekazana do wszystkich szkół podstawowych za pośrednictwem Kuratorów Oświaty i do wiadomości wojewodów.

NIK nie podziela tych wyjaśnień. Wymaga podkreślenia, że wskazane w przytoczonych wyjaśnieniach rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 90u ust. 4 pkt 5 ustawy o systemie oświaty i obowiązywało do końca 2023 r. Analizowane przepisy art. 106 i 106a zawarto natomiast w ustawie *Prawo oświatowe*. Ponadto w § 8 ust. 4 pkt 3 lit. a tego rozporządzenia (określającym wytyczne dla organów prowadzących szkoły w zakresie oceny wniosków pod względem formalnym i merytorycznym o udzielenie wsparcia finansowego w ramach programu „Posiłek w szkole i w domu”) użyto sformułowania: *zorganizowanie nowej stołówki (własnej kuchni i jadalni)* wyłącznie na potrzeby punktacji w ramach oceny wniosków organów prowadzących, składanych w ramach tego programu. Wbrew zatem zaprezentowanej argumentacji, określenie to nie tworzy definicji „stołówki” w rozumieniu ustawy *Prawo oświatowe*.

Ponadto NIK zauważa, że brak aktywności Ministra w powyżej wskazanym zakresie – mimo występujących i wielokrotnie sygnalizowanych mu problemów dotyczących ponoszenia opłat za posiłki – pozostawał w sprzeczności nie tylko z jego wiodącą rolą w obszarze polityki oświatowej państwa, ale również z celem realizowanego przez niego programu „Posiłek w szkole i w domu”, polegającego na wzmocnieniu opiekuńczej funkcji szkoły poprzez tworzenie lub doposażenie stołówek szkolnych i jadalni.

(akta kontroli tom I str. 7-31, 514-518, tom II str. 87-93, 918-932)

⁵¹ Dz. U. poz. 91.

2. Minister 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. Minister nie monitorował efektów wprowadzonych zmian legislacyjnych określonych w art. 1 ust. 15a ustawy *Prawo oświatowe* oraz w rozporządzeniach w sprawie: *podstawy programowej* oraz *kształcenia ogólnego*. Minister nie podejmował własnych działań, jak również nie skorzystał z możliwości współpracy z Głównym Inspektorem Sanitarnym, organem sprawującym – na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 3 i art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o *Państwowej Inspekcji Sanitarnej*⁵² – nadzór nad żywnością zbiorową oraz nadzór i koordynację w obszarze dokonywania ocen działalności oświatowo-zdrowotnej prowadzonej przez szkoły i inne placówki oświatowe.

W ramach sprawowanego nadzoru nad kuratorami oświaty Minister nie pozyskiwał informacji o wynikach nadzoru pedagogicznego nad placówkami oświatowymi w zakresie stosowania przepisów prawa dotyczących zdrowego odżywiania, w szczególności czy w szkołach podstawowych zapewniono uczniom możliwość spożycia gorącego posiłku oraz czy stworzone, w wyniku zmiany podstawy programowej i ramowych planów nauczania, warunki umożliwiają kształtowanie i utrzymanie prawidłowych wzorców odżywiania, a także czy w placówkach oświatowych upowszechniano wiedzę w tym zakresie.

W myśl art. 60 ustawy *Prawo oświatowe* Minister nadzoruje i koordynuje wykonywanie nadzoru pedagogicznego przez kuratorów oświaty m.in. może wydawać na piśmie wiążące ich wytyczne i polecenia, a także może żądać od kuratorów oświaty informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących określonej sprawy albo rodzaju spraw. Sprawowanie nadzoru pedagogicznego – zgodnie z art. 55 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 pkt 2 tej ustawy – polega na obserwowaniu, analizowaniu i ocenianiu przebiegu procesów kształcenia i wychowania oraz efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek; ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek. Nadzorowi w tym zakresie podlega w szczególności: realizacja podstaw programowych i ramowych planów nauczania.

W dniu 23 listopada 2009 r. zawarte zostało *Porozumienie o współpracy między Ministrem Edukacji Narodowej, Ministrem Zdrowia i Ministrem Sportu i Turystyki w sprawie promocji zdrowia i profilaktyki problemów dzieci i młodzieży*. Na podstawie tego porozumienia strony ministerstwa opracowały *Stanowisko w sprawie działań podejmowanych przez szkoły w zakresie zdrowego żywienia uczniów*, w którym wskazano m.in., że: *Ważną rolę w zaspokajaniu potrzeb żywieniowych dzieci i młodzieży oraz w kształtowaniu właściwych zachowań w tym zakresie powinna odgrywać szkoła. Aby te zadania były realizowane, szkoły muszą podjąć wszelkie działania wspierające zdrowe żywienie uczniów. Z kolei jako działania wspierające zdrowe żywienie uczniów w szkołach wskazano m.in.: wdrażanie dodatkowych programów edukacyjnych, dotyczących prawidłowego odżywiania dzieci i młodzieży, w szczególności dokonywanie ewaluacji wyników realizacji tych programów. Minister wyjaśnił, że efekty realizacji podstawy programowej były badane przez poszczególne szkoły.*

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Wskazanie przez Ministra, że to szkoły dokonują badania efektów wdrożonej podstawy programowej nie znalazło potwierdzenia w kontroli NIK prowadzonej w placówkach

⁵² Dz.U. z 2024 r. poz. 416.

oświatowych. Ustalono w niej, że poza dokonywaniem indywidualnych ocen uczniów odnośnie do wiedzy w zakresie zdrowego odżywiania w placówkach oświatowych nie badano w inny sposób efektów wdrażanej podstawy programowej. Nie dokonywano również w placówkach oświatowych ewaluacji realizowanych przez placówki oświatowe programów edukacyjnych⁵³ związanych z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania w zakresie osiąganych efektów (rezultatu i oddziaływania) w odniesieniu do planowanych celów. Skutkowało to niedysponowaniem przez Ministra informacjami o skuteczności podejmowanych działań na rzecz propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania wśród uczniów.

(akta kontroli tom I str. 7-21, tom II str. 84-104, 918-941)

b. Minister nie wskazał celów jakie zamierza osiągnąć realizując zadania powierzone mu w *NPZ*, związane z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania, jak również mierzalnych kryteriów oceny stopnia ich realizacji. Z kolei dla celów związanych z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania, określonych w *Planach działalności Ministra na lata 2021-2024*, Minister określił mierniki celów, które były nieadekwatne do oceny stopnia osiągnięcia tych celów. Zdaniem NIK, aby rzetelnie ocenić rezultaty prowadzonych działań należało określić wartości wskaźników dla stanu początkowego i pożądanego (końcowego).

Efektów realizowanych ww. zadań i programów nie monitorowano w kontekście stopnia osiągnięcia zakładanych celów, zatem nie była możliwa ocena skuteczności ich wpływu na zmiany postaw i nawyków żywieniowych uczniów. Monitoring tych działań ograniczony został do mierników produktu – liczby uczestników przeprowadzanych szkoleń, wydanych publikacji, a w przypadku realizacji zadania ujętego w celu operacyjnych nr 1 *NPZ 2021-2025* – liczby przyznanych certyfikatów⁵⁴.

Minister potwierdził, że nie określił mierników dla oceny stopnia realizacji działań określonych w *NPZ*, w tym dotyczącego realizowanego w ramach celu operacyjnego nr 1 *NPZ 2021-2025* programu „Przedszkola i Szkoły Promujące Zdrowie”. Według Ministra planowanie i koordynacja działań ukierunkowanych na promocję zdrowia oraz realizacja zadań związanych z opracowywaniem oraz zmianami programów polityki zdrowotnej, zdrowego odżywiania należy do zadań Ministra Zdrowia, w tym we współpracy z Ministrem Edukacji, do którego głównie przynależą działania edukacyjne w zakresie kształtowania właściwych postaw prozdrowotnych. Natomiast w odniesieniu do samego programu „Przedszkola i Szkoły Promujące Zdrowie” Minister wyjaśnił, że *zgodnie z koncepcją programu każda placówka promująca zdrowie (przedszkole i szkoła) regularnie przeprowadza diagnozę potrzeb zdrowotnych oraz samopoczucia społeczności przedszkolnej czy szkolnej. Na podstawie wyników diagnozy formułuje zagadnienia priorytetowe oraz planuje swoje działania w celu rozwiązania istniejących problemów. Dlatego każda placówka promująca zdrowie w obszarze wyznaczania celów i zadań do realizacji w zakresie promocji zdrowia jest autonomiczna, a jej działania są ukierunkowane na radzenie sobie z aktualnymi, najważniejszymi problemami tej placówki. Placówki oświatowe mają dowolność co do przystąpienia do projektu, jest to inicjatywa oddolna, co oznacza, że nie są określane mierniki dla ilości przedszkoli i szkół w sieci „Przedszkola i Szkoły Promujące Zdrowie”.*

⁵³ Ogólnokrajowych, samorządowych lub inicjowanych przez te placówki.

⁵⁴ W ramach programu „Przedszkola i Szkoły Promujące Zdrowie”.

NIK wskazuje, że Minister został wyznaczony w *NPZ* jako realizator konkretnych zadań służących realizacji celów operacyjnych w nich zdefiniowanych, a zatem – w ramach współpracy z Ministrem Zdrowia – powinien był zaproponować cele tych zadań i odpowiednie dla nich mierniki. Brak określenia przez Ministra celów i mierzalnych kryteriów oceny pożądanego stopnia ich realizacji, zwłaszcza w odniesieniu do zadań realizowanych w ramach planów samego Ministra, utrudniał monitorowanie efektów oraz umożliwiał dowolną interpretację osiągniętych wyników realizowanych zadań.

(akta kontroli tom II str. 918-932)

NIK wskazuje, że celem kontroli zarządczej jest zapewnienie m.in. skuteczności i efektywności realizowanych celów i zadań. Nieokreślenie przez Ministra 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 publicznych*⁵⁵, 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.

Ponadto NIK wskazuje, że zaniechanie monitorowania zmian legislacyjnych oraz nieokreślenie mierzalnych kryteriów oceny stopnia realizacji celów było nierzetelne i skutkowało niepozyskaniem przez Ministra wiarygodnych informacji o ocenie efektywności realizowanych działań i programów.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister podjął działania, które zapewniły przygotowanie organizacyjne systemu oświaty do realizacji zadań dotyczących propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania wśród uczniów. W Ministerstwie wyznaczono komórki organizacyjne, którym powierzono realizację zadań związanych z kształtowaniem prawidłowych nawyków żywieniowych. Obowiązki te ujęto również w opisach stanowisk pracowników.

NIK pozytywnie ocenia działania legislacyjne Ministra, mające na celu propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania, w wyniku których zostały wydane akty prawne, w tym przede wszystkim określające ramy podstawy programowej, ujmując na każdym etapie rozwoju dzieci i młodzieży edukację w zakresie zdrowego odżywiania adekwatną do ich kompetencji poznawczych. Minister nie monitorował jednak realizacji wprowadzanych zmian oraz ich efektów, a także nie podjął działań zmierzających do doprecyzowania art. 106 i 106a ustawy *Prawo oświatowe* i wyeliminowania nierównego traktowania uczniów dotyczącego opłat za posiłki w zależności od sposobu ich serwowania w szkołach.

Minister posiadał dane i informacje niezbędne do prowadzenia działań mających na celu propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania, które wykorzystywał do planowania zadań w tym obszarze. W Ministerstwie zagadnienia dotyczące propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania ujmowano w *Planach działalności Ministra* w ramach ogólnych założeń dotyczących wychowania dzieci i młodzieży. Planując działania w tym zakresie Minister nie określił jednak adekwatnych kryteriów oceny stopnia realizacji celów związanych

⁵⁵ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania ujętych w tych planach. Natomiast dla zadań realizowanych w ramach NPZ Minister nie zaproponował celów ani mierzalnych kryteriów oceny stopnia ich realizacji, co nie pozwalało na przeprowadzenie rzetelnej ewaluacji tych zadań. Zaniechania w powyższym zakresie NIK ocenia negatywnie

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1 W ramach celu operacyjnego nr 1 NPZ 2016-2020 „Poprawa sposobu żywienia i stanu odżywiania społeczeństwa oraz aktywności fizycznej społeczeństwa” Minister realizował wszystkie trzy powierzone mu zadania.

W roku 2020 w Ministerstwie w ramach „Działań promujących właściwe nawyki żywieniowe i aktywność fizyczną” realizowano zadania:

- 1.1.1.3 *Prowadzenie prozdrowotnej polityki publicznej ukierunkowanej na upowszechnianie w szkołach i placówkach systemu oświaty wiedzy dotyczącej zdrowego odżywiania i aktywności fizycznej* – poprzez nauczanie w szkołach treści z zakresu edukacji zdrowotnej ustalonych w podstawie programowej kształcenia ogólnego;
- 1.1.1.4 *Prowadzenie prozdrowotnej polityki publicznej ukierunkowanej na tworzenie warunków umożliwiających kształtowanie i utrzymanie prawidłowych wzorców odżywiania i aktywności fizycznej w środowiskach nauki, pracy, służby i wypoczynku* oraz 1.1.4.2. *Rozwój kompetencji osób uczestniczących w zadaniach na rzecz ograniczania występowania nadwagi i otyłości przez doskonalenie zawodowe nauczycieli wychowania fizycznego oraz nauczycieli prowadzących zajęcia z zakresu edukacji zdrowotnej* – poprzez działania obejmujące⁵⁶:
 - przeprowadzenie szkolenia „Edukacja zdrowotna w szkole” w formie doskonalenia zawodowego nauczycieli wychowania fizycznego i nauczycieli prowadzących zajęcia z edukacji zdrowotnej. W szkoleniu wzięło udział 289 uczestników. Zadanie to było zlecone przez MEN⁵⁷, a jego koszt wyniósł 10,2 tys. zł;
 - przeprowadzenie szkolenia e-learningowego „Tworzenie i rozwój szkoły promującej zdrowie”, zrealizowanego i finansowanego z budżetu ORE. W ramach zadania przeszkolonych zostało 266 osób;
 - wydanie 2 publikacji: *Szkoła Promująca Zdrowie* oraz *Szkoła Specjalna Promująca Zdrowie* (łącznie 1200 egzemplarzy). Zadanie zostało zrealizowane i sfinansowane z budżetu ORE.

Minister w wyjaśnieniach przytoczył uwagę zgłoszoną przez niego w ramach procesu legislacyjnego rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021-2025*⁵⁸, tj.: *Treści nauczania edukacji zdrowotnej ustalone w podstawach programowych mają odpowiednio szeroki i wieloaspektowy zakres. Są one uwzględnione na wszystkich etapach edukacyjnych, od wychowania przedszkolnego począwszy, przy czym są (i muszą być) sformułowane odpowiednio do wieku, potrzeb i możliwości edukacyjnych uczniów. Kształtowanie postaw prozdrowotnych odbywa się na zajęciach edukacyjnych (np. biologii, wychowaniu fizycznym, etyce), [...] w przyjętej 4 lutego 2020 r. Narodowej Strategii Onkologicznej*

⁵⁶ Minister w sprawozdaniu z realizacji zadań NPZ za 2020 r. wskazywał na realizację zadań zrealizowanych w Ministerstwie i ORE (jak przedstawiono poniżej).

⁵⁷ Do realizacji przez ORE.

⁵⁸ Numer z wykazu Rządowego Centrum Legislacji RD 273 <https://legislacja.gov.pl/docs/3/12341659/12751642/12751645/dokument492799.pdf>.

na lata 2020-2030 określono, że problematyka zdrowotna będzie realizowana w ramach różnych zajęć edukacyjnych (np. w ramach zajęć z wychowawcą).

W ramach celu operacyjnego nr 1 NPZ 2021-2025 „Profilaktyka nadwagi i otyłości” Ministrowi powierzono jedno zadanie: *Kształtowanie postaw prozdrowotnych, w tym upowszechnianie koncepcji Przedszkoli i Szkół Promujących Zdrowie*. Zadanie to realizowano poprzez nauczanie w ramach podstawy programowej oraz program „Przedszkola i Szkoły Promujące Zdrowie”.

W latach 2021-2023⁵⁹ w ramach programu „Przedszkola i Szkoły Promujące Zdrowie”, Minister wykonywał zadania związane z wspieraniem i upowszechnianiem działań polskich szkół należących do sieci „Przedszkoli i Szkół Promujących Zdrowie” oraz ze wspieraniem współpracy międzynarodowej w tym zakresie. Rolą Ministra w tym programie było nadawanie *Krajowych Certyfikatów* przedszkolom i szkołom na podstawie rekomendacji udzielonej przez Centralną Kapitułę *Krajowego Certyfikatu Przedszkole i Szkoła Promujące Zdrowie* działającą przy ORE⁶⁰.

Ze sprawozdania za 2020 r. z realizacji ww. programu wynika, iż do sieci „Przedszkoli i Szkół Promujących Zdrowie” należało 3 135 placówek (co stanowiło 6,2% wszystkich placówek edukacyjnych w Polsce⁶¹), z czego na podstawie rekomendacji Centralnej Kapituły Minister przyznał certyfikaty 52 placówkom. W 2021 r. do sieci należało 3 196 placówek (6,3% wszystkich placówek), a Minister przyznał certyfikaty 38 placówkom. W sprawozdaniach za 2020 r. i 2021 r. jako główny problem w realizacji programu wskazano ograniczone możliwości organizacji szkoleń i spotkań stacjonarnych w związku z sytuacją pandemiczną COVID-19. W 2022 r. program realizowany był w 3 034 placówkach, a Minister przyznał 47 certyfikatów. Koordynatorzy programu w województwach⁶² zwracali uwagę na związany z epidemią COVID-19 spadek zainteresowania programem i przystąpieniem do sieci. Mimo to dalszych 85 placówek zadeklarowało chęć przystąpienia do sieci. W 2023 r. program był realizowany w 2 990 placówkach (6,1% wszystkich placówek edukacyjnych w Polsce), a Minister przyznał certyfikaty 39 placówkom. Ponadto koordynatorzy wskazali, że głównymi problemami w jego realizacji były: zmiany kadrowe wojewódzkich koordynatorów, trudności w pozyskiwaniu środków na finansowanie form doskonalenia oraz realizację zadań związanych z funkcjonowaniem sieci wojewódzkiej, ograniczone wsparcie placówek przez niektóre organy ze względu na koszty (delegacje służbowe). Pomimo tych

⁵⁹ Informacja przekazana przez Ministerstwo na potrzeby kontroli, sprawozdanie za rok 2023 nie zostało sporządzone. Na dzień 5 kwietnia 2024 r. Ministerstwo Zdrowia jako koordynator ProfiBazy (narzędzia informatycznego dedykowanego składaniu sprawozdań z realizacji NPZ) nie powiadomiło o jej udostępnieniu.

⁶⁰ Procedura nadawania Krajowego Certyfikatu Przedszkole promujące zdrowie oraz Krajowego Certyfikatu Szkoła promująca zdrowie - www.ore.edu.pl. Nadawanie certyfikatów prowadzono: dla szkół od roku 2008 r., dla przedszkoli od 2017 r.

⁶¹ Dane GUS „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2020/2021 (50 401); 2021/2022 (50 821); 2022/2023 49 794)”. W ogólnej liczbie placówek ujęto kategorie: placówki wychowanie przedszkolne, szkoły podstawowe, szkoły ponadpodstawowe (bez szkół dla dorosłych), branżowe szkoły I stopnia, branżowe szkoły II stopnia, licea ogólnokształcące, technika, szkoły artystyczne (nadające i nie nadające uprawnień zawodowych), szkoły specjalne przysposabiające do pracy. W ogólnej liczbie placówek nie zostały ujęte placówki oświatowe dla dorosłych.

⁶² W Polsce w ramach upowszechniania programu stworzono strukturę wspierającą rozwój sieci szkół promujących zdrowie – wojewódzkie sieci szkół oraz wojewódzkich koordynatorów. Aktualnie sieci istnieją we wszystkich województwach. Upowszechnianiem działania „Przedszkole i Szkoła Promująca Zdrowie” zajmowali się koordynatorzy (nauczyciele-konsultanci z placówek doskonalenia nauczycieli i wizytatorzy z kuratorium oświaty). Do zadań koordynatora wojewódzkiego należało m.in. w porozumieniu z zespołem wspierającym uzgodnienie zasad nadawania certyfikatów.

problemów w 2023 r. do sieci dołączyło 94 nowe placówki ubiegające się o nadanie certyfikatu.

W sprawozdaniach z realizacji *NPZ 2021-2025* oprócz zadań zrealizowanych przez Ministra, Ministerstwo podawało również dane dotyczące zadań wykonywanych przez ORE. Obejmowały one:

- opracowanie publikacji *Model wdrażania działań z zakresu promocji zdrowia w szkołach i innych placówkach oświatowych* – działaniem objęto 250 osób, przedstawicieli podmiotów zainteresowanych opracowaniem modelu;
- szkolenia i kursy skierowane dla nauczycieli, rodziców⁶³;
- spotkania informacyjno-konsultacyjne dla pracowników ORE w zakresie *Wspierania rozwoju i podnoszenia jakości pracy Przedszkoli i Szkół Promujących Zdrowie*;
- konferencję jubileuszową *30 lat Szkół i Przedszkoli Promujących Zdrowie w Polsce*, w której udział wzięło 145 osób;
- uroczyste wręczenie *Krajowych Certyfikatów Przedszkole i Szkoła Promujące Zdrowie*, w którym udział wzięło 100 osób;
- publikację na Zintegrowanej Platformie Edukacyjnej (zpe.gov.pl) e-materiałów dydaktycznych obejmujących zagadnienia dotyczące m.in. zdrowego i właściwego odżywiania, chorób cywilizacyjnych oraz skutków i profilaktyki otyłości.

Minister wyjaśnił, iż *ORE we własnym zakresie dokonywał ewaluacji efektów zrealizowanych działań (liczba szkoleń, publikacji)*. W Ministerstwie nie prowadzono ewaluacji w odniesieniu do zadań określonych w celach 1 NPZ. Nieprawidłowość w tym zakresie została sformułowana w obszarze 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom I str. 7-239, tom II str. 94-104, 133-137)

2.2 W Ministerstwie, realizując zadanie ujęte w *Planie działalności Ministra na 2021 r.*, związane z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania pn. *Opracowanie i upowszechnienie przez Ośrodek Rozwoju Edukacji materiałów edukacyjnych i poradników z zakresu wychowania do wartości, działań prozdrowotnych, w tym ochrony zdrowia psychicznego i fizycznego*, nie opublikowano materiałów edukacyjnych w planowanej liczbie, co szerzej opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

Z kolei w ramach zadań ujętych w *Planie działalności Ministra na 2022 r.*⁶⁴ wykonano za pośrednictwem ORE szkolenia (w tym on-line) wspierające szkoły i rodziców w wychowaniu i profilaktyce zdrowotnej, a także realizowano inne działania w ramach NSO. Zrealizowane zadania wynikające z *Planu działalności Ministra na 2023 r.* były podobne jak działania z 2022 r. W zorganizowanych szkoleniach w okresie objętym kontrolą udział wzięło od 16 do 1119 osób.

W odniesieniu do liczby uczestników szkoleń Minister wyjaśnił, że informacje o organizowanych szkoleniach oraz opracowane materiały są udostępniane na stronach internetowych oraz w mediach społecznościowych ORE dla wszystkich

⁶³ Szkolenia: Ruch i zdrowe żywienie w szkole, Edukacja zdrowotna w szkole, Bank dobrych praktyk z zakresu zdrowego żywienia i aktywności fizycznej, w których uczestniczyło 246 nauczycieli; Tworzenie i rozwój szkoły promującej zdrowie – w szkoleniu wzięło udział 99 osób; Ruch i zdrowe żywienie w szkole – w szkoleniu wzięło udział 83 nauczycieli; kurs: Edukacja zdrowotna w szkole – udział wzięło 141 osób; cykl szkoleń e-learningowych.

⁶⁴ W ramach celu „Budowanie pozytywnego klimatu szkoły poprzez 1) wzmocnienie działań szkoły wspierających wychowawczą rolę rodziny, 2) kształtowanie postaw szlachetności, zaangażowania społecznego i dbałości o zdrowie psychiczne i fizyczne, 3) działania uwzględniające zróżnicowane potrzeby rozwojowe i edukacyjne wszystkich uczniów, 4) zapewnienie wsparcia psychologiczno-pedagogicznego w celu udzielenia pomocy wzmacniającej poczucie bezpieczeństwa”.

zainteresowanych, bez ograniczeń. Szkolenia dla nauczycieli odbywają się zgodnie z przyjętymi w instytucji standardami form doskonalenia i zakończone ewaluacją, która pomaga w optymalizacji prowadzonych szkoleń i dostosowaniu oferty do potrzeb uczestników.

(akta kontroli tom I str. 7-21, 32-239, 519-526, 537-647)

W związku z reaktywacją i organizacją stołówek oraz jadalni szkolnych Minister zaangażowany był w realizację Modułu 3 wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023⁶⁵ oraz jego edycji na lata 2024-2028. Celem Modułu 3 tego programu było wzmocnienie opiekuńczej funkcji szkoły podstawowej przez tworzenie warunków umożliwiających spożywanie przez uczniów posiłku podczas pobytu w szkole.

Program „Posiłek w szkole i w domu” zakładał dofinansowanie placówek oświatowych i miał na celu doposażenie stołówek, które nie funkcjonowały, tak aby mogły zostać uruchomione, a także poprawę standardu funkcjonujących stołówek (własna kuchnia i jadalnia). Środki mogły być również wydatkowane na uruchomienie nowych stołówek oraz adaptację i wyposażenie pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków. W latach 2020-2023 w ramach programu dofinansowanie na poprawę warunków organizacji gorących posiłków otrzymało 2 527 szkół podstawowych, z tego: 637 w 2020 r., 620 w 2021 r., 659 w 2022 r. i 611 w 2023 r. Przeznaczono na ten cel środki w łącznej kwocie 158 mln zł, z tego: 39,6 mln zł w 2020 r., 39,4 mln zł w 2021 r., 39,4 mln zł w 2022 r. i 39,6 mln zł w 2023 r.

Zadaniem Ministra odnośnie do Modułu 3 tego programu było w szczególności: monitorowanie realizacji; zebranie danych od wojewodów i ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego; analiza i ocena realizacji w skali kraju – ewaluacja i opracowanie zbiorczej informacji.

Przed ustanowieniem programu „Posiłek w szkole i w domu”, MEN przeprowadziło ankietę⁶⁶ dotyczącą realizacji przez szkoły i przedszkola opiekuńczej funkcji w zakresie zapewnienia uczniom (wychowankom) żywienia. Analiza wykazała potrzebę wsparcia organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe (w tym szkoły artystyczne realizujące kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej) w celu stworzenia bazy lokalowo-technicznej umożliwiającej zjedzenie posiłku w szkole.

Minister wyjaśnił, że *nie posiada danych o liczbie szkół, które nie otrzymały dofinansowania oraz liczbie wniosków, które nie otrzymały dofinansowania w latach 2020-2023, ponieważ na wojewodach oraz Ministrze Kultury i Dziedzictwa⁶⁷ nie ciążył prawny obowiązek przekazywania danych w tym zakresie do Ministerstwa⁶⁸.*

Zdaniem NIK, w celu pełnego monitoringu realizacji przez szkoły podstawowe obowiązku wynikającego z art. 106a ustawy *Prawo oświatowe*, zasadne jest, aby

⁶⁵ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie realizacji Modułu 3 wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” dotyczącego wspierania w latach 2019-2023 organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki przez organizację stołówek i miejsc spożywania posiłków (Dz.U. z 2019 r. poz. 267).

⁶⁶ Ankietą (przeprowadzoną w I kwartale 2018 r.) objęto 9002 szkoły, stanowiące 82,7% szkół podstawowych niewchodzących w skład zespołów szkół lub innych jednostek złożonych (szkoły samodzielne).

⁶⁷ Koordynatorem i realizatorem modułu 3 tego programu w odniesieniu do szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej prowadzonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego jest ten minister.

⁶⁸ Zgodnie z pkt IV.2.1. ppkt. 6 Wieloletni rządowy program „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023, do zadań Ministra należy zebranie danych o realizacji modułu 3 programu od wojewodów i ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego.

Minister zapewnił sobie możliwość pozyskiwania aktualnych informacji i danych na temat potrzeb tych jednostek dotyczących bazy lokalowo-technicznej umożliwiającej zjedzenie posiłku w szkole.

(akta kontroli tom I str. 7-31, tom II str. 918-932)

Minister uczestniczył w działaniach, służących propagowaniu i wdrażaniu zdrowego odżywiania, podejmowanych przez inne podmioty:

- w latach 2020-2024 brał udział w programie „Program dla szkół” realizowanym przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, w ramach którego przygotowany został przez Ministerstwo (we współpracy z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi w obszarze rolnictwa oraz w obszarze zdrowia z Ministerstwem Zdrowia, Instytutem Żywności i Żywnienia, Instytutem Matki i Dziecka) pakiet materiałów edukacyjnych⁶⁹, które zamieszczono na stronie internetowej programu⁷⁰, przez co dostęp do nich miały również placówki niebiorące udziału w tym programie;
- w latach 2022-2024 brał udział w realizacji NSO – w ramach poddziałania 2.2 działania „Poprawa świadomości dzieci i młodzieży w zakresie wpływu postaw prozdrowotnych na choroby nowotworowe” zrealizowano zamówienie publiczne, którego przedmiotem było przygotowanie materiałów dla uczniów i nauczycieli klas IV-VIII szkół podstawowych, uczniów i nauczycieli klas I-III szkół ponadpodstawowych oraz przeprowadzenie pilotażu w ramach działań edukacyjnych na rzecz profilaktyki przeciwnowotworowej i kształtowania postaw prozdrowotnych w zakresie szkolnej edukacji zdrowotnej i promocji zdrowego stylu życia. Materiały zostały przygotowane w ośmiu obszarach, m.in. z zakresu zdrowego odżywiania. Zgodnie z planem działalności Ministra ich upowszechnianie zaplanowano na 2024 r.;
- od 1 grudnia 2022 r. do 31 marca 2023 r. współpracował z Ministrem Zdrowia w zakresie organizacji *Ogólnoszkolnego Testu o Zdrowiu* w ramach kampanii edukacyjnej „Mam Supermoc – Dbam o Zdrowie” realizowanego w ramach projektu „Zdrowe Życie”. Efektem była promocja wiedzy o zdrowiu, w tym o zdrowym odżywianiu oraz kształtowanie u dzieci i młodzieży świadomych, opartych na rzetelnej wiedzy postaw wobec chorób cywilizacyjnych, zwłaszcza wobec chorób onkologicznych.

(akta kontroli tom II str. 4-72, 133-137)

Ponadto Minister realizował działania promocyjne dotyczące edukacji zdrowotnej:

- w listopadzie 2022 r. uczestniczył w 7. Narodowym Kongresie Żywnościowym. W ramach promocji programów: „JEŻ” oraz „WF z AWF” została wyemitowana audycja „Wielki Test” na antenie TVP mająca na celu popularyzację w społeczeństwie nauk o zdrowiu, profilaktyce zdrowotnej i zdrowym stylu życia;
- jako współorganizator brał udział w projekcie „Zdrowe Życie”, w ramach którego zorganizowano warsztaty edukacyjno-kulinarne w NIZP-PZH oraz stoisko promocyjne na Stadionie Narodowym (w ramach promocji programu *JEŻ*) podczas 8. edycji pikniku „Odważ się być zdrowym” (październik 2022 r.), a także stoiska promocyjne na piknikach

⁶⁹ Cztery filmy edukacyjne oparte na warsztatach kulinarnych, prowadzonych przez kucharza Pana Grzegorza Łapanowskiego, dotyczących pór roku wiosna-lato oraz jesień-zima (dwa filmy dla uczniów klas I-III oraz dwa filmy dla uczniów klas IV-V), poradnik dla nauczycieli, broszura dla dzieci, poradnik dla rodziców, instruktaż dla szkół jak korzystać z ww. pakietu materiałów.

⁷⁰ <https://www.programdlauskol.org/szkoly/materiały-do-pobrania>.

organizowanych w Skierniewicach, Łęcznej, Tomaszowie Lubelskim, Zamościu i Warszawie (październik 2023 r.);

- w 2023 r. w Polskim Radiu wyemitowana została audycja tematyczna dot. programu „WF z AWF” (wrzesień 2023 r.);
- w latach 2021-2024 objął patronatem honorowym 10 wydarzeń (konferencje, projekty edukacyjne oraz imprezy), podczas których promowano zdrowe nawyki żywieniowe.

2.3 Na realizację szkolenia oraz organizację dwóch gali wręczenia *Krajowych Certyfikatów Przedszkole i Szkoła Promujące Zdrowie*⁷¹ Minister wydatkował środki w łącznej kwocie 38,8 tys. zł⁷², z tego w 2020 r. kwotę 10,2 tys. zł oraz w 2023 r. kwotę 28,6 tys. zł. Aktywności te realizowane były przez Ministra w ramach ww. trzech zadań celu operacyjnego nr 1 *NPZ 2016-2020* oraz jednego zadania (wraz z ORE) celu operacyjnego nr 1 *NPZ 2021-2025*.

Ponadto w Ministerstwie ponoszono wydatki w związku z realizacją zadań mających na celu propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania⁷³, w tym m.in. związane z udziałem pracowników Ministerstwa w piknikach i innych formach działalności na rzecz propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania, które mieściły się w ogólnych wydatkach MEN.

(akta kontroli tom I str. 7-21, tom II str. 133-137)

2.4 Minister sprawował nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez ORE polegający na zatwierdzaniu rocznych planów pracy (obejmujących również zadania zaproponowane przez Ministra) oraz opiniowaniu, zatwierdzaniu i przyjęciu sprawozdań rocznych. Wykonywane przez ORE powierzone zadania (organizacja szkoleń, publikacja materiałów edukacyjnych), były powszechnie kierowane do odbiorców. Informacje o szkoleniach oraz opracowane publikacje dostępne były na stronach internetowych ORE bez ograniczeń. Ponadto ORE prowadził na stronie internetowej w zakładce *promocja zdrowia*⁷⁴ bazę dobrych praktyk w zakresie promocji zdrowia prowadzonej przez placówki oświatowe oraz publikował materiały związane ze zdrowym żywieniem.

Minister monitorował wykonanie zadań ORE poprzez analizę wyznaczonych mierników⁷⁵ lub – w przypadku bezpośredniego zlecenia zadań – za pomocą dedykowanych sprawozdań oraz ich zatwierdzanie i przyjmowanie.

W związku z epidemią COVID-19 dwa szkolenia stacjonarne z zakresu przygotowania i wsparcia liderów programu „Szkoly Promujące Zdrowie” oraz doskonalenia kompetencji koordynatorów tych programu, przewidziane do realizacji w roku szkolnym 2019/2020, nie zostały przeprowadzone. W pozostałym zakresie ORE wykonywał działania przewidziane w planach rocznych. Według sprawozdań liczba uczestników tych wydarzeń (konferencja, szkolenie stacjonarne/e-learningowe) była większa od zakładanej. Pracownicy Departamentu Wychowania, uczestnicząc w przedsięwzięciach ORE, mieli możliwość bieżącej obserwacji sposobu ich realizacji⁷⁶.

(akta kontroli tom I str. 7-239, tom II str. 4-72, 108-113, 133-137)

⁷¹ Uroczystość wręczenia certyfikatów za 2022 r. odbyła się w styczniu 2023 r., wydatkowano 16,76 tys. zł, uroczystość wręczenia certyfikatów za 2023 r. odbyła się w grudniu 2023 r., wydatkowano kwotę w wysokości 11,84 tys. zł.

⁷² W tym kwotę 22,04 tys. zł wydatkowano za pośrednictwem ORE.

⁷³ Innych niż realizowane w ramach celu 1 *NPZ*.

⁷⁴ [Promocja zdrowia – Ośrodek Rozwoju Edukacji \(ore.edu.pl\)](https://ore.edu.pl)

⁷⁵ Określonych dla zadań realizowanych przez ORE.

⁷⁶ Pracownicy Departamentu uczestniczyli w konferencjach oraz uroczystościach wręczenia *Krajowego Certyfikatu Przedszkole i Szkoła Promujące Zdrowie*.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister nieskutecznie (w niepełnym zakresie) zrealizował zadanie dotyczące propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania ujęte w *Planie działalności Ministra na rok 2021 r.*, tj. nie opublikował w zakładanej liczby materiałów edukacyjnych związanych z propagowaniem i wdrażaniem zdrowego odżywiania, co NIK ocenia jako nierzetelne. Tym samym Minister 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*.

Przewidzianemu w ww. planie zadaniu pn. *Opracowanie i upowszechnienie przez Ośrodek Rozwoju Edukacji materiałów edukacyjnych i poradników z zakresu wychowania do wartości, działań prozdrowotnych, w tym ochrony zdrowia psychicznego i fizycznego* ujęte w *Planie działalności Ministra na rok 2021 r.*, przypisano miernik produktu w postaci liczby zaplanowanych i opracowanych materiałów edukacyjnych z zakresu wychowania, działań prozdrowotnych i ochrony zdrowia psychicznego, którego wartość określono na 15. Ze sprawozdania z realizacji tego planu wynikało, iż zrealizowano siedem publikacji materiałów edukacyjnych na 15 planowanych. Zadanie to realizowane było w ramach działań statutowych ORE i finansowane z jego własnych środków.

Minister wyjaśnił, że *powyższa różnica wynikała z faktu planowania działań przez ORE w układzie lat szkolnych, tj. 2020/2021 i 2021/2022, a więc odmiennego systemu ich rozliczania w porównaniu z planem działalności Ministra, a także z utrudnień organizacyjnych wynikających z absencji pracowników (COVID-19) oraz zmian kadrowych w komórkach organizacyjnych. Ponadto podał, że w ramach ww. siedmiu publikacji zawarto 11 materiałów.* Dodatkowo wyjaśnił, iż *w ramach współpracy z Ministrem Zdrowia w zakresie NSO, brał udział w opracowaniu ośmiu obszarów tematycznych związanych z promocją zdrowia.*

NIK nie podziela tych wyjaśnień, bowiem akcentowane przez Ministra utrudnienia, związane z epidemią COVID-19 czy wynikające z trudności organizacyjnych (kadrowych), nie uzasadniają stwierdzonego stopnia niewykonania zaplanowanych zadań (poniżej 50%). Ponadto te same realne i obiektywne trudności – choć były znane – nie spowodowały wprowadzenia odpowiednich zmian w *Planie działalności Ministra na rok 2021*. Tym samym przyjąć należy, iż Minister uznał, że mimo tych trudności, plan działalności w takim kształcie powinien być zostać bez przeszkód zrealizowany. NIK zwraca również uwagę, iż współpraca z Ministrem Zdrowia w zakresie NSO, na którą powołał się Minister, stanowiła realizację zadania wynikającego z *planu działalności Ministra* na kolejny rok 2022.

NIK podkreśla, że celem kontroli zarządczej jest zapewnienie m.in. skuteczności i efektywności realizowanych celów i zadań. Niezrealizowanie w pełnym zakresie zaplanowanych zadań ujętych w *Planie działalności Ministra na 2021 r.* było nierzetelne i mogło skutkować nieosiągnięciem założonego celu dotyczącego propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania.

(akta kontroli tom I str. 7-21, 32-239, 519-526, 537-647, tom II str. 918-932)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister podejmował działania mające na celu promocję zdrowego stylu odżywiania. Samodzielnie oraz w ramach sprawowanego nadzoru nad ORE, Minister realizował zadania ujęte w *NPZ*, tj. upowszechnianie w szkołach i placówkach systemu oświaty wiedzy dotyczącej zdrowego odżywiania oraz upowszechnianie koncepcji programu „Przedszkoli i Szkół Promujących Zdrowie”. Minister inicjował również inne działania mające na celu budowanie postaw prozdrowotnych oraz zdrowe odżywianie, m.in. poprzez program wspierający rozwój kultury fizycznej oraz programy badawcze i edukacyjne.

Minister nieskutecznie zrealizował natomiast zadania dotyczące propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania w zakresie zaplanowanej liczby publikacji materiałów edukacyjnych związanych ze zdrowiem.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Usprawnienie mechanizmów kontroli zarządczej, o której mowa art. 68 ust. 1 i 2 *ufp*, w sposób zapewniający:
 - a) monitorowanie efektów wprowadzonych zmian legislacyjnych, w wyniku których na jednostki oświatowe nałożono obowiązki dotyczące propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania oraz zapewnienia możliwości i warunków do spożycia gorącego posiłku;
 - b) określanie celów dla realizowanych zadań, służących edukacji na rzecz propagowania i wdrażania zdrowego odżywiania, oraz prowadzenie ich monitoringu z wykorzystaniem zaplanowanych wskaźników, w taki sposób, aby działania ukierunkować na osiągnięcie zakładanych efektów;
 - c) realizację w pełnym zakresie zadań ujętych w *planach działalności* Ministra.
2. Podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do doprecyzowania art. 106 i 106a ustawy *Prawo oświatowe*, w celu wyeliminowania możliwości nierównego traktowania uczniów korzystających z gorącego posiłku w szkole, w zakresie ponoszonych opłat.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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#