



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.020.01.2016
P/16/073



03172016

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/073 – Wdrażanie zasad zdrowego żywienia w szkołach publicznych ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Henryk Dąbrowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/71/2016 z dnia 19 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Suchowoli, 16-150 Suchowola, ul. Plac Kościuszki Nr 5 (zwany dalej: „Urzędem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Grzegorz Matyskiel – Burmistrz Suchowoli ² (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Działania zmierzające do kształtowania prawidłowych zasad żywienia prowadziły wszystkie szkoły gminne, głównie na zajęciach dydaktyczno-wychowawczych oraz poprzez realizację programów edukacyjno-żywnościowych, w tym „Owoce i warzywa w szkole”, „Mleko w szkole”⁴ i „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Przystępując do programów w szkołach rozpoznano problemy związane z prawidłowym żywieniem, w tym z nadwagą, otyłością i niedożywieniem u poszczególnych uczniów oraz ustalono potrzeby w zakresie dożywiania. Przygotowywanie posiłków od września 2012 roku zlecono firmom zewnętrznym, z uwagi na likwidację stołówek szkolnych w Szkole Podstawowej i w Gimnazjum w Suchowoli. Zmiana organizacji dożywiania pozwoliła m.in. na zwiększenie liczby uczniów korzystających z obiadów w szkołach (posiłki wydawano dodatkowo w trzech szkołach wiejskich), jednak spowodowała znaczny – gdyż wynoszący nawet 59,5% – wzrost cen posiłków, w porównaniu do obowiązujących w stołówkach szkolnych.

Działania szkół i Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Suchowoli (dalej: MGOPS), odpowiedzialnego za realizację programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, nie były należycie nadzorowane i koordynowane przez Burmistrza Suchowoli i Urząd. Skoncentrowano się na wdrożeniu Programu Osłonowego dla potrzeb realizacji w latach 2014 – 2020 programu dożywiania oraz dbałości o jego rozliczenie finansowe. Nie posiadano zaś informacji o jakości posiłków dostarczanych uczniom, funkcjonowaniu sklepików szkolnych oraz o problemach otyłości, nadwagi i niedowagi wśród uczniów realizujących obowiązek szkolny. Nie poinformowano również dyrektorów szkół o treści umów zawartych z firmami zewnętrznymi. W konsekwencji zostali oni pozbawieni wpływu na jakość posiłków oraz możliwości zgłaszania firmom nieobecności uczniów na zajęciach szkolnych w celu obniżenia opłaty za obiady.

Z kolei cenę obiadów dostarczonych uczniom szkół podstawowych ustalono w umowach zawartych z firmą zewnętrzną w oparciu o nierzetelnie zweryfikowaną przez MGOPS kalkulację.

¹ Kontrolą objęto lata 2015 – 2016 (do 15 listopada 2016 r., tj. do zakończenia czynności kontrolnych). Dane statystyczne zaprezentowano od roku szkolnego 2012/2013.

² Pełniący funkcję od 30 listopada 2014 r.

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

⁴ Programy finansowane przez Agencję Rynku Rolnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja programów żywieniowych

1.1. Rozpoznanie potrzeb i problemów związanych z prawidłowym żywieniem dzieci na terenie gminy

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W latach 2012 – 2016 (do końca czerwca) w gminie Suchowola funkcjonowało pięć publicznych szkół podstawowych, w tym jedna w Suchowoli i cztery na obszarach wiejskich (w Chodorówce Nowej, Czerwoncu, Jaćwiezi i Wólce)⁵ oraz Gimnazjum w Suchowoli (dalej: „Gimnazjum”). Według stanu na 30 września 2016 r. obowiązek szkolny realizowało 603 uczniów (380 uczęszczało do szkół podstawowych, a 223 do Gimnazjum). W porównaniu do 2012 roku liczba uczniów zmniejszyła się o 10,4% (o 70 uczniów).

(dowód: akta kontroli str. 4-5)

1.1.2. W celu zapewnienia obsługi ekonomiczno-administracyjnej i finansowo-księgowej gminnych szkół, z dniem 1 marca 1996 r. utworzono Biuro Obsługi Szkół Samorządowych (dalej: „BOSS”). Jak wyjaśnił Burmistrz Suchowoli, jednostka ta nie prowadziła obsługi administracyjnej szkół (zajmowała się sprawami finansowo-księgowymi), ponieważ obsługę tę „prowadzą szkoły”. Do zakończenia kontroli nie opracowano Regulaminu organizacyjnego dla tej jednostki, który w myśl postanowień § 6 i § 5 Statutu BOSS⁶ powinien określać jego organizację i strukturę funkcjonowania, bowiem – jak wyjaśnił Burmistrz Suchowoli – „dotychczas nikt nie zwrócił uwagi” na brak powyższego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 97-111 i 115-119)

1.1.3. Sprawy związane z dożywianiem dzieci i młodzieży prowadził MGOPS, współpracując z dyrektorami szkół i rodzicami uczniów (w zakresie ustalania potrzeb żywieniowych). Z informacji uzyskanych⁷ od kierownika MGOPS wynika, że liczba dzieci wymagających dożywiania przedstawiała się następująco:

- w roku szkolnym 2012/2013 – 316 uczniów (47% realizujących obowiązek szkolny), w tym 217 uczniów szkół podstawowych i 99 Gimnazjum,
- w roku szkolnym 2013/2014 – 287 uczniów (45,5%), w tym 195 uczniów szkół podstawowych i 92 Gimnazjum,
- w roku szkolnym 2014/2015 – 283 uczniów (44,4%), w tym 184 uczniów szkół podstawowych i 99 Gimnazjum,
- w roku szkolnym 2015/2016 – 293 uczniów (44,9%), w tym 182 uczniów szkół podstawowych i 111 Gimnazjum,
- w roku szkolnym 2016/2017 – 248 uczniów (41,1%), w tym 152 uczniów szkół podstawowych i 96 Gimnazjum.

(dowód: akta kontroli str. 4 i 220-221)

MGOPS rozpoznawał potrzeby w zakresie dożywiania dzieci poprzez przeprowadzanie wywiadów środowiskowych oraz analizowanie informacji uzyskanych od rodziców, dyrektorów szkół i organizacji pozarządowych. Na tej podstawie ustalono, że najczęstszą przyczyną niedożywienia było bezrobocie, niepełnosprawność lub długotrwała choroba rodziców (opiekunów prawnych uczniów), a także wielodzietność oraz bezradność w prowadzeniu gospodarstwa domowego.

(dowód: akta kontroli str. 220-225)

Jak wykazały równolegle przeprowadzone kontrole w szkołach podstawowych w Czerwoncu i Suchowoli przed przystąpieniem do realizacji programów rozpoznano problemy związane z prawidłowym żywieniem, nadwagą, otyłością i niedożywieniem u poszczególnych uczniów. Urząd nie posiadał jednak zbiorczych danych o liczbie uczniów w Gminie, u których występują te problemy. Nie zlecono także przeprowadzenia badań stanu odżywienia uczniów i dokonania diagnozy ich aktywności fizycznej. Sekretarz Gminy

⁵ Z dniem 31 sierpnia 2016 r. zlikwidowano Szkołę Podstawową w Jaćwiezi i Wólce.

⁶ Określony załącznikiem do uchwały nr XII/63/99 Rady Miejskiej w Suchowoli z dnia 26 września 1999 r. oraz załącznikiem do uchwały Nr XXXIII/2009/05 Rady Miejskiej w Suchowoli z dnia 8 grudnia 2005 r.

⁷ W trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U z 2015 r. poz. 1096, ze zm.). Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

Jan Lola, odpowiedzialny w Urzędzie za realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁸ wyjaśnił, że:

- nie rozpoznano potrzeb i problemów związanych z występowaniem w skali Gminy nadwagi i otyłości wśród dzieci i młodzieży szkolnej, bowiem wiedzę w tym zakresie „posiadają dyrektorzy szkół”, którzy korzystają z informacji uzyskiwanych od pielęgniarek szkolnych,
- nie badano stanu odżywienia dzieci i młodzieży szkolnej, „ponieważ do Urzędu nie wpłynęły żadne informacje ze szkół oraz od rodziców, na temat nieprawidłowości w żywieniu dzieci oraz o dzieciach niedożywionych”,
- nie dokonano diagnozy aktywności fizycznej uczniów, (...) „ponieważ z informacji przedkładanych przez dyrektorów szkół wynika, że aktywność fizyczna dzieci i młodzieży jest bardzo duża, o czym świadczy ich udział w różnych programach i zawodach sportowych oraz liczne osiągnięcia sportowe”.

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 93-95 i 230-242)

1.1.4. Uchwałą Nr XXXVI/216/2014 Rady Miejskiej w Suchowoli z dnia 10 stycznia 2014 r. przyjęto Program Osłonowy dla potrzeb realizacji wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014 – 2020, którego celem jest ograniczanie zjawiska niedożywienia dzieci, znajdujących się w trudnej sytuacji oraz wywodzących się z rodzin o niskich dochodach. Program ten, realizowany w latach 2014 – 2016, nie określał innych zadań, poza udzielaniem pomocy w formie posiłku.

(dowód: akta kontroli str. 41-42)

W Gminie przyjęto także Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2012 – 2018⁹, której jednym z celów było „Wspieranie rodzin oraz wspomaganie rozwoju dzieci i młodzieży”. W ramach tego celu założono m.in. rozszerzenie zakresu dożywiania dzieci uczęszczających do gminnych placówek oświatowych¹⁰. Nie ustalono zaś innych zadań w zakresie dożywiania oraz kształtowania prawidłowych nawyków żywieniowych wśród dzieci i młodzieży.

(dowód: akta kontroli str. 4-9, 44-52 i 115-119)

1.2. Realizacja programów profilaktycznych realizowanych na terenie Gminy

1.2.1. W okresie objętym kontrolą Urząd posiadał rozeznanie o programach kształtujących zdrowe nawyki żywieniowe, które zrealizowano w podległych szkołach podstawowych i Gimnazjum. Informacje te uzyskiwano po zakończeniu roku szkolnego. Wyjaśniając przyczyny takiego sposobu uzyskiwania powyższych informacji, Sekretarz Gminy wyjaśnił, że danych o realizacji zadań dydaktyczno-wychowawczych zażądano stosownie do przepisów art. 5 a ust. 4 uoso¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 5-9, 21-28 i 93-95)

1.2.2. Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonych w szkołach podstawowych w Czerwoncu i Suchowoli oraz z informacji uzyskanych od dyrektorów Szkoły Podstawowej w Chodorówce Nowej i Gimnazjum wynika, że w latach 2012 – 2016 (do 30 września) szkoły podstawowe uczestniczyły w programach: „Owoce i warzywa w szkole”, „Mleko w szkole” i „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (program ten realizowano także w Gimnazjum). W pierwszym z tych programów udział wzięły dzieci oddziałów przedszkolnych, odbywających roczne przygotowanie przedszkolne i uczniowie klas I-III (od 233 do 332 uczniów), a w drugim również uczniowie klas IV-VI (w sumie od 428 do 549 uczniów). Szkoły z własnej inicjatywy przystąpiły także do 10 innych profilaktycznych programów prozdrowotnych. W największym stopniu zaangażowano się do programu „Trzymaj formę” i „Zdrowo jem, więc wiem”. W realizacji programów udział brały także dzieci z nadwagą i otyłe.

(dowód: akta kontroli str. 39-40)

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm. Ustawa zwana dalej „uoso”.

⁹ Dokument ten zaktualizowano uchwałą Rady Miejskiej Nr XVII/96/2016 z dnia 29 lutego 2016 r.

¹⁰ Za wskaźnik monitorujący działanie przyjęto liczbę dzieci objętych dożywianiem, ale tych danych liczbowych nie określono.

¹¹ Przepisy te stanowią, że: „Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 31 października, przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o stanie realizacji zadań oświatowych tej jednostki za poprzedni rok szkolny (...)”.

Urząd nie koordynował programów propagujących prawidłowe zasady odżywiania, prowadzonych przez szkoły publiczne. Burmistrz Suchowoli wyjaśnił, że: „Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 pkt 14 i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej w Gminie Suchowola działania te skupiają się głównie na dożywianiu dzieci. (...) Wszelkie działania w zakresie dożywiania podejmowane były zgodnie z przepisami prawa, (...) organy administracji publicznej nie mają wyłącznego wpływu na sferę wychowania – w tym kształtowania prawidłowych nawyków żywieniowych, które w znacznej mierze wynoszone są z domu”.

(dowód: akta kontroli str. 5-9 i 115-119)

1.2.3. Do końca roku szkolnego 2011/2012 dożywianie uczniów Szkoły Podstawowej w Suchowoli i Gimnazjum prowadziły działające tam stołówki szkolne. Od września 2012 roku działalność tę przejęły firmy zewnętrzne (co omówiono także w pkt. 1.2.7. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), które dostarczały obiady w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” oraz na wnioski rodziców, którzy z właszej inicjatywy wykupywali je dzieciom. Korzystając z bazy zlikwidowanych stołówek szkolnych, spółka komunalna Gminy Suchowola o nazwie „CENTROKOM” Sp. z o.o. w Suchowoli (dalej „Spółka”), która dostarczała posiłki uczniom szkół podstawowych i firma „Usługi Gastronomiczne Lucyna Kiluk w Suchowoli, dostarczająca obiady do Gimnazjum, przygotowywały dwudaniowe posiłki, w oparciu o corocznie podpisywane umowy z Burmistrzem Suchowoli. Postanowieniami tych umów m. in. ustalono, że:

- a) Posiłki powinny zapewniać zapotrzebowanie uczniów w energię i składniki odżywcze zalecane przez Instytut Żywności i Żywienia oraz spełniać obowiązujące normy żywieniowe, odpowiednio do wieku uczniów (zagadnienie to omówiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 2.2. i w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).
- b) Koszty jednostkowe posiłków przygotowanych uczniom szkół podstawowych obejmować będą: przygotowanie posiłku, dowóz i wydanie, odbiór i zagospodarowanie odpadów, wynajem pomieszczeń kuchennych, koszty ogrzewania w sezonie grzewczym oraz zużycia energii elektrycznej, wody, odprowadzenia ścieków i telefonu¹² (zagadnienie to omówiono szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 1.2.7. i w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).
- c) Sprawowanie nadzoru nad prawidłowym wykonaniem umów powierzono MGOPS. Jego realizację omówiono w pkt. 2.2. i 3.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.
- d) Dyrektorzy szkół i rodzice upoważnieni zostali do telefonicznego powiadamiania o nieobecności uczniów w szkole (co najmniej na jeden dzień wcześniej), w celu obciążania Gminy za faktycznie wydane w danym miesiącu posiłki. Realizację tego uprawnienia omówiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 3 i w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

(dowód: akta kontroli str. 112-114, 172-188 i 283-293)

Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonych w szkole podstawowej w Czerwoncu i Suchowoli oraz z wyjaśnień kierownika MGOPS wynika, że programem „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” objęto wszystkich uczniów wymagającej tej pomocy. W celu zapewnienia możliwości spożycia ciepłego posiłku przez jak największą liczbę dzieci, dyrektorzy szkół zachęcali rodziców do ubiegania się o uzyskanie tego wsparcia, a kierownik MGOPS przekazał stosowne informacje sołtysom wsi. W ramach powyższego programu obiady wydano 316 uczniom w roku szkolnym 2012/2013 (47% uczęszczających do szkół podstawowych i Gimnazjum) i 248 uczniom w roku szkolnym 2016/2017 (41,1%).

(dowód: akta kontroli str. 4 i 220-228)

1.2.4. Gmina zapewniła dożywianie dzieciom (po rozpoznaniu potrzeb) także w okresie wakacji i ferii szkolnych, jeśli uczestniczyły one w zorganizowanych formach wypoczynku na jej terenie. Na przykład wyżywienie zapewniono 30 dzieciom w trakcie zimowiska zorganizowanego od 26 do 31 stycznia 2015 r. oraz 66 uczestnikom półkolonii letnich, które odbyły się od 4 do 9 lipca 2016 r. Zapewniając dożywianie uczestnikom ferii szkolnych korzystano ze środków Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów

¹² W umowach zawartych na dożywianie uczniów Gimnazjum określono wyłącznie cenę jednostkową obiadu.

Alkoholowych, z którego na ten cel w 2015 roku przeznaczono 7.325 zł, a w 2016 roku (do 30 września) – 2.311 zł. (dowód: akta kontroli str. 220-225)

1.2.5. W ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w roku szkolnym 2014/2015 wydano 54.971 posiłków, w roku szkolnym 2015/2016 – 56.359, a w roku szkolnym 2016/2017 – 5.817. W wymienionych latach nie wystąpiły przerwy w realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Gmina nie uczestniczyła w realizacji innych programów w zakresie dożywiania uczniów. (dowód: akta kontroli str. 220-225)

1.2.6. W latach 2012 – 2016 (do 30 września) Gmina nie zwalniała rodziców z całości lub części kosztów związanych z zakupem obiadów szkolnych oraz nie upoważniła dyrektorów szkół do udzielania tych zwolnień, na podstawie przepisów art. 67a ust. 5 uoso. Burmistrz Suchowoli wyjaśnił, że w Gminie od 2012 roku nie prowadzi się stołówek szkolnych, a obiady do szkół dowożone są przez firmy zewnętrzne. Jednocześnie dodał, że rodzice uczniów mają możliwość wykupienia obiadu za pełną odpłatnością i ubiegania się o zwolnienie z tych opłat, o czym ich informowano na szkolnych zebraniach. Wniosków w tej sprawie rodzice nie złożyli. (dowód: akta kontroli str. 115-119 i 155)

1.2.7. W wyniku zmiany organizacji dożywiania uczniów dokonanej w 2012 roku przez Burmistrza Suchowoli, zlikwidowano stołówki szkolne działające w Szkole Podstawowej w Suchowoli oraz w Gimnazjum i zlecono dwóm firmom zewnętrznym (wskazanym w pkt. 1.2.3. niniejszego wystąpienia) dostarczanie posiłków do uczniów uczęszczających do podległych szkół.

Zmiana ta spowodowała zmniejszenie wydatków ponoszonych z budżetu Gminy na utrzymanie placówek oświaty, bowiem zrezygnowano z zatrudniania w nich trzech pracowników pomocy kuchennej, trzech kucharzy i intendenta, na opłacenie których w 2011 roku wydatkowano 196,2 tys. zł. Jednocześnie wzrosła liczba uczniów korzystających z obiadów w szkołach, gdyż rozpoczęto dostarczanie posiłków dodatkowo do trzech szkół wiejskich. Wzrosły jednak znacznie koszty zakupu posiłków. Cena jednostkowa obiadu zwiększyła się z 4,20 zł (od stycznia do marca 2011 roku, kiedy stanowiła równowartość tzw. „wsadu do kotła”) do 5,27 zł w szkołach podstawowych i 6,70 zł w Gimnazjum w I połowie 2016 roku. Wzrost ten (w granicach od 25,5% do 59,5%) wynikał m.in. z uwzględnienia wynagrodzeń osób nie biorących bezpośredniego udziału w procesie przygotowania posiłków, wynajmu pomieszczeń kuchennych, dowozu posiłków do szkół wiejskich, a także wkalkulowania w cenę zysku firm. (zagadnienie to omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”). Zwiększone koszty obiadów obciążały rodziców uczniów, którzy w latach 2012 – 2016 (do 30 czerwca), budżet państwa finansujący program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” i budżet Gminy, w kwotach podanych w pkt. 3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli str. 55, 78-97 i 112-114)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na ustaleniu w umowach zawartych ze Spółką ceny obiadów dostarczonych uczniom szkół podstawowych w oparciu o nierzetelnie zweryfikowaną przez MGOPS kalkulację, sporządzoną przez Spółkę. Wynikało z niej bowiem, że – oprócz składników kosztów ustalonych w umowie – uwzględniono w niej 5% zysk, którego nie przewidziano w umowach zawartych przez Burmistrza Suchowoli. Wyjaśnił on, że marża ta stanowiła koszt amortyzacji i serwisowania sprzętu niezbędnego do przygotowania posiłków oraz *„jest stałym składnikiem kosztu przygotowania posiłku, co spowodowało, że nie została wyszczególniona w umowie”*.

Kontrola NIK wykazała jednak, że Spółka od września 2012 roku wynajmuje od Szkoły Podstawowej w Suchowoli pomieszczenia, sprzęt i urządzenia kuchenne. Sprzęt kuchenny o wartości poniżej 3,5 tys. zł został zamortyzowany przez Szkołę w dniu jego zakupu, a środki trwałe całkowicie zamortyzowano już w 2013 roku. Ponadto Spółka z tytułu sprzedaży obiadów uczniom szkół podstawowych w latach 2014 – 2015 uzyskiwała zysk, który w 2014 roku wyniósł 30,1 tys. zł, a w 2015 roku - 7,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 112-114, 119, 168-188 i 272-282)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nie ustalono programów kształtujących zdrowe nawyki żywieniowe, które mogą być realizowanych w Gminie. Urząd nie posiadał też informacji o problemach niedożywienia, otyłości i nadwagi występujących wśród uczniów. Z ustaleń kontroli NIK w szkołach podstawowych w Czerwoncu i w Suchowoli oraz z informacji uzyskanej¹³ od dyrektora Szkoły Podstawowej w Chodorówce Nowej i Gimnazjum wynika, że w okresie objętym kontrolą liczba uczniów posiadających nadwagę i otyłość lub niedowagę uległa niewielkim zmianom. I tak w:

- Gimnazjum liczba uczniów z nadwagą i otyłych zwiększyła się z 16 w roku szkolnym 2014/2015 do 17 w roku szkolnym 2015/2016 (niedowaga wystąpiła natomiast u 11 uczniów w roku szkolnym 2014/2015 i u 15 uczniów w roku szkolnym 2015/2016);
- szkołach podstawowych liczba uczniów otyłych i posiadających nadwagę zmniejszyła się z 49 w roku szkolnym 2014/2015 do 46 w roku szkolnym 2015/2016 (niedowagę odnotowano u 18 uczniów w roku szkolnym 2014/2015 i u 17 uczniów w roku szkolnym 2015/2016). (dowód: akta kontroli str. 29-38 i 250)

2. Monitorowanie i nadzór nad wdrażaniem zasad zdrowego żywienia oraz dożywiania uczniów

Opis stanu
faktycznego

2.1. Program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” realizowany był przez MGOPS. Burmistrz Suchowoli pozyskiwał z MGOPS informacje na temat ogólnego stanu realizacji programu oraz wielkości poniesionych wydatków. Nie monitorował zaś w trakcie roku szkolnego stanu realizacji przez szkoły pozostałych programów kształtujących zasady zdrowego żywienia. Informacje w tym zakresie pozyskiwał dopiero po zakończeniu danego roku szkolnego.

Z wyjaśnień uzyskanych od Burmistrza Suchowoli wynika, że pozytywnie ocenia on prowadzone przez szkoły programy wdrażające zasady zdrowego żywienia. Dodał, że nie dostrzega problemów w ich prawidłowej i skutecznej realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 5-9, 88-92, 115-119, 220-221 i 224)

2.2. W latach 2015 – 2016 Urząd oraz MGOPS nie przeprowadzali w szkołach kontroli realizacji i finansowania programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, jakości usług żywienia w szkołach oraz innych programów kształtujących prawidłowe nawyki żywieniowe.

(dowód: akta kontroli str. 5-9, 14 i 224)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że nie przeprowadzała kontroli wydatkowania środków przeznaczonych na realizację programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, ponieważ z analizy sprawozdań budżetowych nie wynikała „*jakakolwiek przesłanka o nieprawidłowościach z zakresu dożywiania*” i Urząd nie otrzymał skarg w związku z realizacją programu. Kierownik MGOPS, która przez Burmistrza zobowiązana została do sprawowania nadzoru nad prawidłową realizacją umów zawartych na dożywianie uczniów wyjaśniła, że osobiście realizowała powyższy obowiązek, m.in. poprzez zatwierdzanie faktur (co omówiono w pkt. 3.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) i „weryfikowanie” opracowywanych dekadowo jadłospisów, poprzez sprawdzanie, czy odpowiadają one wymogom umownym¹⁴. Burmistrz Suchowoli dodał, że firmy prowadzące dożywianie zobowiązane są do przestrzegania przepisów fitosanitarnych oraz dotyczących bezpieczeństwa żywności i żywienia. (dowód: akta kontroli str. 15-16, 115-119 i 226-228)

Analiza jadłospisu dekadowego (sporządzonego przez Spółkę na okres od 19 do 30 września 2016 r.) przeprowadzona przez Wojewódzką Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Krakowie wykazała m.in., że:

- przygotowane posiłki były urozmaicone i sporządzone z różnych grup środków spożywczych (tj. produktów zbożowych lub ziemniaków, warzyw albo owoców, mleka lub produktów mlecznych, mięsa, ryb, orzechów, nasion roślin strączkowych i innych nasion oraz tłuszczu),

¹³ W trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit f ustawy o NIK.

¹⁴ Umowy wymagały, aby serwowano zróżnicowane obiady dwudaniowe. Określono także różne wymogi szczegółowe. Np. ustalono, aby do każdego rodzaju posiłku podawany był kompot owocowy lub sok owocowy i przygotowano dziesięć rodzajów zup, nie powtarzających się w ciągu dwóch tygodni.

- prawidłowo stosowano się do wymagań rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 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 żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży w tych jednostkach¹⁵, dotyczących: podawania nie więcej niż dwóch potraw smażonych w tygodniu, serwowania warzyw lub owoców w każdym posiłku oraz podawania każdego dnia porcji produktów zbożowych,
- w jadłospisie nie zaznaczono substancji lub produktów powodujących alergie lub nietolerancje, co było niezgodne z wymaganiami zawartymi w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywy Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004. (dowód: akta kontroli str. 293-296)

Z informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK od Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Sokółce wynika, że w latach 2012 – 2016 (do 30 września) przeprowadzono trzy kontrole sanitarne kuchni i stołówki prowadzonej przez Spółkę. W dwóch z nich stwierdzono niewłaściwe prowadzenie dokumentacji dotyczącej zasad systemu HACCP i zły stan techniczny sufitu w sprawdzonych pomieszczeniach. Przeprowadzona na wniosek NIK (7 października 2016 r.) kontrola tego obiektu wykazała brak ustalonej częstotliwości prowadzenia badań mikrobiologicznych na zgodność z kryteriami mikrobiologicznymi higieny procesu określonego rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 2073.2005 z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie kryteriów mikrobiologicznych dotyczących środków spożywczych¹⁶ oraz brak zapisów w zakresie kontroli obecności szkodników. (dowód: akta kontroli str. 120-147)

Ponadto Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Sokółce (dalej: „PSSE”):

- a) 5 października 2016 r. pobrała pięć próbek obiadu przygotowanego uczniom szkół podstawowych¹⁷, w celu przeprowadzenia badań mikrobiologicznych, w których nie stwierdzono obecności pałeczek z rodzaju *Salmonella* (w 25g), zaś liczba *Listeria monocytogenes* (w 1 g w temp. 37°C) była w każdej z nich poniżej 10;
- b) 12 października 2016 r. pobrała próbki w celu przeprowadzenia badań laboratoryjnych wartości energetycznej. W ich wyniku m.in. stwierdzono, że wartość energetyczna posiłku¹⁸ wyniosła 438,5 kcal i była o 51,5 kcal niższa od zalecanej¹⁹ (490 kcal). (dowód: akta kontroli str. 140-147, 152-153 i 267-271)

Powyższe zagadnienie omówiono także poniżej, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

2.3. W okresie objętym kontrolą Urząd i BOSS nie posiadały informacji na temat funkcjonowania sklepików szkolnych w poszczególnych szkołach, w tym o sposobie wdrażania zmian w zakresie asortymentu oraz nie podejmowały działań w celu kontroli sposobu wdrażania obowiązujących tam zasad sprzedaży. Sekretarz Gminy wyjaśnił, że: „Odpowiedzialność za organizację sklepiku szkolnego spoczywa na dyrektorze szkoły. Natomiast kontrole przeprowadza Powiatowy Inspektor Sanitarny, który prowadzi rejestr sklepików szkolnych”. (dowód: akta kontroli str. 5-9 i 93-96)

Przeprowadzone przez PSSE kontrole sklepików szkolnych działających w szkołach podstawowych w Czerwonce i Suchowoli wykazały, że oferowany tam asortyment był zgodny z wytycznymi określonymi w rozporządzeniu MZ z 26 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 255-262)

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1154. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem MZ z 26 lipca 2016 r.”

¹⁶ Dz. Urz. UE L 338/1.

¹⁷ W skład próbki wchodził kotlet mielony, surówka z pomidora oraz posiłek obiadowy.

¹⁸ Założono, że obiad powinien dostarczyć od 30% do 35% zalecanej dziennej normy energii.

¹⁹ Normy żywienia dla populacji polskiej – nowelizacja. Redaktor naukowy: prof. Dr. Hab. Med. Mirosław Jarosz, 2012.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieegzekwowaniu od MGOPS rzetelnego wykonywania nadzoru nad prawidłową realizacją umów zawartych ze Spółką na dożywianie uczniów szkół podstawowych w zakresie zapewnienia obiadów odpowiadających normom żywieniowym. W zawartych przez Burmistrza Suchowoli umowach ustalono m.in., że dostarczone posiłki powinny zapewniać minimum 35% całodziennego zapotrzebowania w energię i będą spełniać obowiązujące normy żywieniowe. Tymczasem z przeprowadzonych przez PSSE badań laboratoryjnych posiłku przygotowanego przez Spółkę w dniu 12 października 2016 r. wynikało m.in., że:

- wartość energetyczna posiłku była o 51,5 kcal (10,5%) niższa od zalecanej (490 kcal) i wyniosła 438,5 kcal,
- udział energii z białka wyniósł 33,2%, czyli był ponad dwukrotnie wyższy od zalecanego (10-15%),
- udział energii z tłuszczu wyniósł 12,5%, a zatem był blisko dwukrotnie niższy od zalecanego (20-35%)²⁰. (dowód: akta kontroli str. 150-153, 183-185 i 267-271)

Z wyjaśnień Kierownika MOPS, wynika, że nie sprawdzano, czy dostarczane uczniom posiłki odpowiadały normom i wymogom żywieniowym, ponieważ: „Brak było w tym zakresie skarg i interwencji wskazujących na potrzebę podjęcia tego rodzaju działań nadzorczych”. (dowód: akta kontroli str. 227)

3. Środki finansowe przeznaczone na realizację programów

Opis stanu
faktycznego

3.1. Na realizację programu „Pomoc państwa w zakresie żywienia” w latach 2012 – 2016 (do 30 czerwca) wydatkowano 2.374.697 zł. Wydatki te sfinansowano dotacją uzyskaną z budżetu państwa (1.844.884 zł) oraz środkami własnymi (529.813 zł). (dowód: akta kontroli str. 154)

Zakup obiadów dokonywano w oparciu o umowy zawarte z podmiotami gospodarczymi, którymi m.in. określono ceny jednostkowe posiłków. W latach 2012 – 2016 ceny te istotnie wzrosły, co omówiono w pkt. 1.2.7. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Poza środkami przeznaczonymi na finansowanie programu „Pomoc państwa w zakresie żywienia” nie poniesiono innych wydatków, które zostałyby wyodrębnione w ewidencji finansowej Gminy. Programy wdrażające prawidłowe zasady żywieniowe realizowano w ramach zadań statutowych szkół oraz przy pomocy Agencji Rynku Rolnego²¹. (dowód: akta kontroli str. 154-155)

3.2. Nadzór nad rozliczeniem kosztów przygotowania i dostarczenia posiłków uczniom szkół podstawowych i Gimnazjum Burmistrz zlecił MGOPS. W jednostce tej w latach 2013 – 2016, rozliczając koszty zakupów obiadów, kierowano się listami uczniów objętych dożywianiem, które na początku danego roku szkolnego ustalone zostały przez MGOPS oraz dyrektorów poszczególnych szkół, bez żądania od dostawców obiadów list osób, którym posiłki faktycznie wydano. Kierownik MGOPS wyjaśniła, że: „*obie firmy przygotowują obiady w zakontraktowanych ilościach, wynikających z list uczniów sporządzonych przez MGOPS i dyrektorów szkół. Ponadto z mego rozeznania dokonanego na podstawie rozmów z dyrektorami szkół wynika, że na ogół wszystkie dostarczone obiady są spożywane. W przypadku nieobecności uczniów zwiększa się porcje osobom spożywającym te posiłki (uprawnionym) lub wydaje osobom nie objętym dożywianiem, ale chcącym zjeść obiad. Nie sygnalizowano mi, aby kiedykolwiek dochodziło do marnotrawstwa lub niespożywania obiadów w znaczącej ilości.*” (dowód: akta kontroli str. 226-228)

²⁰ Rozbieżności nie stwierdzono w przypadku udziału energii z węglowodanów, które wyniosły 56% (zalecany poziom 50-70%).

²¹ Urząd nie posiadał informacji o kosztach realizacji programów finansowanych ze środków tej Agencji, tj. „Owoce i warzywa w Szkole” oraz „Mleko w szkole”.

	<p>Problem rozliczania kosztów dostarczania obiadów przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.</p>
	<p>3.3. W latach 2012 – 2016 Gmina nie przeznaczyła środków finansowych na remonty oraz modernizacje infrastruktury i zaplecza kuchennego. Podległe szkoły nie prowadziły bowiem stołówek szkolnych. (dowód: akta kontroli str. 154)</p>
<p>Ustalone nieprawidłowości</p>	<p>W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.</p>
<p>Uwagi dotyczące badanej działalności</p>	<p>Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że z wyjaśnień dyrektorów skontrolowanych przez NIK szkół podstawowych w Suchowoli i Czerwoncu wynika, że nie poinformowano ich o treści umów zawartych ze Spółką na przygotowywanie, wydawanie i dostarczanie obiadów do szkół w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. W konsekwencji nie mogli oni analizować prawidłowości przygotowywanych posiłków (w umowie ustalono m.in. składniki posiłków i ich powtarzalności) oraz nie wykorzystywali uprawnień do zmiany liczby zamówionych obiadów w przypadku nieobecności dziecka w szkole. Jak wykazały kontrola NIK przeprowadzona w Szkole Podstawowej w Czerwoncu, od stycznia do marca 2015 roku dostarczono do niej 1.813 obiadów, z których 78 (o wartości 388 zł) było przeznaczonych uczniom, którzy byli nieobecni w Szkole przez co najmniej dwa kolejne dni. Z kolei analiza przeprowadzona w Szkole Podstawowej w Suchowoli wykazała, że w losowo wybranym okresie obiady dostarczano dwóm uczniom (z czterech uprawnionych, objętych badaniami), którzy przez tydzień byli nieobecni na zajęciach lekcyjnych. W trakcie kontroli NIK (21 października 2016 r.) Burmistrz Suchowoli polecił dyrektorom szkół zgłaszanie nieobecności uczniów uprawnionych do korzystania z posiłków w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” oraz zobowiązał ich do potwierdzania list dożywianych uczniów. (dowód: akta kontroli str. 172-188, 226-229, 243-249 i 283-293)</p>
<p>Opis stanu faktycznego</p>	<p>4. Działania edukacyjne i organizacyjne mające kształtować nawyki żywieniowe</p> <p>4.1. W latach 2015 – 2016 (30 września) na terenie Gminy, poza programami edukacyjnymi, programem żywieniowym i zajęciami wychowawczo-edukacyjnymi (co omówiono w pkt.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) nie prowadzono innych działań propagujących kształtowanie prawidłowych nawyków żywieniowych. Burmistrz Suchowoli wyjaśnił, że: „<i>Prawo nie nakłada obowiązku na Gminę realizacji zadań dotyczących prawidłowych nawyków żywieniowych</i>”. (dowód: akta kontroli str. 115-119)</p> <p>4.2. W okresie objętym kontrolą w Gminie przeprowadzono rocznie kilka imprez masowych, mających charakter sportowo-rekreacyjny oraz kształtujący aktywność fizyczną. Na przykład:</p> <ul style="list-style-type: none"> – rokrocznie organizowany był „Cross trzeźwości”, tj. cykl biegów przełajowych odrębnie dla uczniów szkół podstawowych i uczniów gimnazjum, wraz z imprezami towarzyszącymi, – w 2016 roku zorganizowano imprezę Długodystansowego Pucharu Polski „Centre of Europe Roller Cup – Suchowola 2016”. Polegały one głównie na przeprowadzeniu zawodów jazdy na rolkach, które odbyły się w kilku kategoriach, tj. dzieci i młodzieży na dystansie 500 m i 1,18 km, wyścigów fitness na dystansie 9,44 km oraz wyścigu głównego na trasie 38,6 km²². (dowód: akta kontroli str. 251-253)
<p>Ustalone nieprawidłowości</p>	<p>W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.</p>

²² http://www.suchowola.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=540:centre-of-europe-roller-cup-suchowola-2016-relacja&catid=62:aktualnosci&Itemid=53.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że art. 7 ust. 1 pkt. 5 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³ wskazuje, iż do katalogu zadań własnych gminy należy ochrona zdrowia i edukacja publiczna. Katalog zadań własnych gminy jest otwarty i nie ogranicza się do zadań wyraźnie wskazanych przez ustawodawcę. Zgodnie bowiem z art. 6 powyższej ustawy do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Nie ma więc przeszkód prawnych, aby wspólnie ze szkołami prowadzić w szerszym zakresie działania zmierzające do upowszechniania zasad zdrowego żywienia wśród uczniów, czyniąc je bardziej skutecznymi. (dowód: akta kontroli str. 13-27, 53-94, 255-258)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wyegzekwowanie od MGOPS sprawowania prawidłowego nadzoru nad realizacją umów zawartych na dożywianie uczniów szkół podstawowych w zakresie dostarczania posiłków spełniających normy żywieniowe oraz rzetelnej weryfikacji kalkulacji cen obiadów dostarczanych uczniom podległych szkół.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

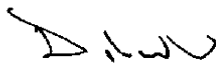
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

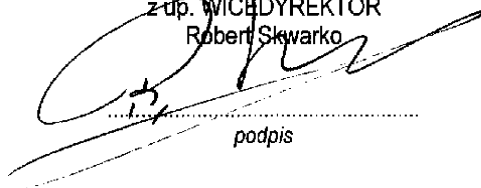
Białystok, dnia 29 grudnia 2016 r.

Henryk Dąbrowski
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

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



.....
podpis

²³ Dz. U. z 2016 r. poz. 446.