



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.025.02.2016  
P/16/073

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Krakowie  
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków  
T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44  
[lkr@nik.gov.pl](mailto:lkr@nik.gov.pl)

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/16/073 – Wdrażanie zasad zdrowego żywienia w szkołach publicznych <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Krakowie.
Kontroler	Hubert Brzozowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/131/2016 z 4 października 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Ryglicach, ul. Rynek 9, 33-160 Ryglice (UM, Gmina lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bernard Karasiewicz, Burmistrz Miasta i Gminy Ryglice (Burmistrz).

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna<sup>2</sup>

Działania w zakresie kształtowania zasad prawidłowego żywienia wśród uczniów na terenie Gminy prowadziły głównie jej placówki oświatowe, które uczestniczyły w programach żywieniowych i edukacyjnych, takich jak: *Owoce i warzywa w szkole*, *Mleko w szkole*, *Szkoła promująca zdrowie* i *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*.

Potrzeby oraz problemy, związane z prawidłowym żywnością, rozpoznawane były przede wszystkim przez szkoły oraz Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Ryglicach (GOPS). Natomiast problemy zaburzeń masy ciała wśród dzieci i młodzieży szkolnej identyfikowane były przez podmioty systemu opieki zdrowotnej.

Działania powyższych jednostek nie były jednak nadzorowane z poziomu Gminy, której rola za pośrednictwem GOPS ograniczyła się głównie do dbałości o prawidłowe rozliczanie środków wykorzystywanych na dożywianie w ramach programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*. Urząd nie koordynował działań tych jednostek związanych z prawidłowym żywnością dzieci i młodzieży, nie nadzorował bezpośrednio i nie kontrolował tych działań.

Tymczasem na terenie Gminy narasta problem zaburzeń masy ciała wśród dzieci i młodzieży szkolnej. Przykładowo w szkole podstawowej w Ryglicach z poziomu 12,5% w roku szkolnym 2012/2013 wzrósł do 33,3% w roku szkolnym 2015/2016, natomiast w Zalasowej wzrósł on w tym okresie z 22% do 32,1%. Urząd nie zbierał i nie posiadał informacji na temat rosnącego odsetka uczniów z nieprawidłową masą ciała.

Zdaniem NIK brak wiedzy o realizowanych zadaniach uniemożliwił Gminie ocenę skuteczności podejmowanych działań, a tym samym rzetelną analizę i ocenę potrzeb zdrowotnych oraz czynników powodujących ich zmiany, o której mowa w art. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>3</sup>.

Podkreślić należy, że obowiązująca w Gminie od 1 stycznia 2016 r. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych nie odnosiła się wprost do kształtowania właściwych nawyków żywieniowych oraz rozwiązywania problemu dotyczącego

<sup>1</sup> Kontrolą objęto 2015 i 2016 r., natomiast dane statystyczne zostały zebrane od roku szkolnego 2012/2013.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 1793 ze zm., dalej: *ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej*.

nieprawidłowej masy ciała wśród dzieci. W tym miejscu należy zauważyć, że kwestie te zostały ujęte w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020<sup>4</sup> oraz w *Programie Strategicznym Ochrony Zdrowia*<sup>5</sup>, gdzie jako jedno z zagrożeń wskazano złe nawyki żywieniowe oraz wzrost odsetka otyłych dzieci.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na brak zaangażowania Urzędu w działania edukacyjne kształtujące zdrowe nawyki żywieniowe oraz przeciwdziałające występowaniu zjawiska zaburzeń prawidłowej masy ciała wśród dzieci. Zdaniem NIK to właśnie Gmina powinna być głównym inicjatorem takich działań w ramach realizacji profilaktyki społecznej i zdrowotnej jej mieszkańców.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Realizacja programów żywieniowych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach szkolnych od 2012/2013 r. do 2016/2017<sup>6</sup> do szkół na terenie działania Gminy Ryglice, będącej jednocześnie ich organem prowadzącym, uczęszczało odpowiednio: 1 350, 1 266, 1 262, 1 251 i 1 162 dzieci. Liczba uczniów szkół podstawowych wynosiła odpowiednio: 878, 824, 831, 818, 723. W roku szkolnym 2016/2017 nastąpił spadek liczby uczniów szkół podstawowych względem roku szkolnego 2012/2013 o 17,7% (155 uczniów). Było to efektem przekazania 1 stycznia 2016 r. prowadzonych przez Gminę dwóch szkół podstawowych stowarzyszeniom. W roku szkolnym 2016/2017 Gmina Ryglice była organem prowadzącym dla trzech zespołów szkół<sup>7</sup> w skład których wchodziły szkoły podstawowe i gimnazja oraz Szkoły Podstawowej w Kowalowej. We wszystkich trzech zespołach szkół działały kuchnie szkolne, natomiast do Szkoły Podstawowej w Kowalowej posiłki dostarczane były ze stołówki Zespołu Szkół w Lubczy.

Według UM w latach szkolnych od 2012/2013 do 2016/2017, liczba dzieci wymagających dożywiania, uczęszczających do szkół, dla których organem prowadzącym była Gmina Ryglice wynosiła odpowiednio: 228, 254, 278, 229 i 145<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli str.41,149)

UM nie koordynował realizacji programów: *Pomoc państwa w zakresie dożywiania, Mleko w szkole, Owoce i warzywa w szkole, Szkoła promująca zdrowie, Trzymaj formę*. Burmistrz wyjaśnił, iż programy te koordynowane były przez jednostki organizacyjne Gminy tj. szkoły, w których były one realizowane oraz GOPS. Wyjaśnił ponadto, iż na terenie Gminy Ryglice sprawami zdrowia zajmują się niepodlegające pod UM, Niepubliczne Zakłady Opieki Zdrowotnej w Ryglicach, Zalasowej i Lubczy.

(dowód: akta kontroli str.39)

UM nie posiadał informacji w zakresie liczby dzieci, u których stwierdzono niedowagę, nadwagę lub otyłość. Nie dokonywał również rozpoznawania potrzeb i problemów związanych z prawidłowym żywieniem, niedowagą, nadwagą i otyłością dzieci. Burmistrz Ryglic wyjaśnił, iż przyczyną nieopracowywania takich diagnoz był fakt, iż żadna ze szkół z terenu działania Gminy nie sygnalizowała występowania takich problemów wśród dzieci, a ponadto brak jest uregulowań prawnych nakładających taki obowiązek na UM. Ponadto Burmistrz wskazał, iż na spotkaniach z mieszkańcami oraz dyrektorami szkół w nieformalnych dyskusjach byli oni proszeni o zgłaszanie do UM spraw związanych z występowaniem zjawiska niedożywienia.

(dowód: akta kontroli str. 38-39, 41)

W szkołach podstawowych, objętych kontrolami NIK, tj., w Ryglicach oraz Zalasowej ustalono, iż w latach szkolnych 2012/2013 do 2015/2016 przeprowadzone zostały przez pielęgniarki szkolne badania przesiewowe w zakresie BMI, którym poddano odpowiednio:

<sup>4</sup> Załącznik do Uchwały Sejmiku Województwa Małopolskiego nr XII/193/11 z 26 września 2011 r.

<sup>5</sup> Załącznik do Uchwały Zarządu Województwa Małopolskiego nr 340/13 z 21 marca 2013 r.

<sup>6</sup> Według stanu na 30 września 2016 r.

<sup>7</sup> Zespół Szkół w Ryglicach, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Zalasowej, Zespół Szkół w Lubczy.

<sup>8</sup> Spadek liczby dzieci wymagających pomocy w roku szkolnym 2016/2017 związany był z przekazaniem przez Gminę uprawnień organu prowadzącego stowarzyszeniom w odniesieniu do dwóch szkół podstawowych.

567 oraz 258 uczniów. Na ich podstawie stwierdzono, że w Szkole podstawowej w Ryglicach 160 (28,2%) uczniów miało nieprawidłową masę ciała, w tym 6,1% niedowagę, 11,8% nadwagę, natomiast 10,2% zbadanych dzieci było otyłych. W Szkole podstawowej w Zalasowej 57 (22,1%) uczniów miało nieprawidłową masę ciała, z czego 8,5% niedowagę, 7% nadwagę, a 6,6% badanych było otyłych. W analizowanym okresie odsetek uczniów z nieprawidłową masą ciała wzrósł z poziomu 12,5% do 33,3% w Szkole Podstawowej w Ryglicach, natomiast w Zalasowej z 22% do 32,1%.

(dowód: akta kontroli str. 38-39,41,168-169,195,279-280)

Uchwałami Rady Miejskiej w Ryglicach LIV/384/14 z 7 listopada 2014 r. oraz XVII/127/15 z 30 grudnia 2015 r. został przyjęty do realizacji *Program współpracy Gminy Ryglice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na terenie Gminy Ryglice* na lata 2015 i 2016. Zakres przedmiotowy programu obejmował zadania publiczne w sferze m.in.: pomocy społecznej, przeciwdziałania patologiom społecznym i łagodzenia ich skutków, zapewnienia mieszkańcom Gminy (przede wszystkim dzieciom, młodzieży, a także osobom w podeszłym wieku) aktywnych form spędzania wolnego czasu i wypoczynku, edukacji, oświaty oraz wychowania. Wyznaczono także zadania priorytetowe, które mogły być zlecane do realizacji organizacjom pozarządowym, tj. m.in.: pomoc społeczna w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób; promocja zdrowego trybu życia, przeciwdziałanie zjawiskom patologii, działania w zakresie profilaktyki uzależnień; współorganizowanie imprez i przedsięwzięć o charakterze gminnym z zakresu kultury, sportu, turystyki, edukacji, zdrowia, bezpieczeństwa i promocji gminy, ochrony i promocji zdrowia, oświaty i wychowania. W latach 2015 i 2016 w ramach realizacji programu, wydatkowano odpowiednio: 95 tys. zł i 133,4 tys. zł na realizację zadania publicznego pn. *Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu – rekreacja ruchowa*. Beneficjentami wsparcia w tych latach byli: miejski klub sportowy *MKS Ryglice* oraz klub sportowy *KS Ryglice*.

(dowód: akta kontroli str.260-261,266)

W Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020<sup>9</sup> w obszarze nr 6 *Bezpieczeństwo ekologiczne, zdrowotne i społeczne*, wskazano kierunek polityki rozwoju 6.2 *Poprawa bezpieczeństwa zdrowotnego: profilaktyka i ochrona zdrowia*. W ramach jego realizacji jednym z wyznaczonych kluczowych działań było *kształtowanie, promocja postaw, aktywna edukacja na rzecz zdrowego stylu życia*. Ponadto w Programie Strategicznym Ochrony Zdrowia<sup>10</sup>, w zakresie analizy strategicznej, wyszczególniono, jako jedno z zagrożeń, złe nawyki żywieniowe oraz wzrost odsetka otyłych dzieci.

W Gminie Ryglice została opracowana i wprowadzona w życie uchwałą Rady Miejskiej nr XXX/205/2008 z 19 grudnia 2008 r. *Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych Gminy Ryglice na lata 2009-2015*. W ramach celu głównego nr 1 Strategii, *Aktywizacja zawodowa i społeczna mieszkańców*, wyodrębniony został cel szczegółowy nr 10 *Promocja zdrowego stylu życia, rozwijanie postaw sprzyjających temu zachowaniu*. Opis sposobu realizacji celu głównego nie precyzował, jakie działania muszą być podjęte, aby osiągnąć cel szczegółowy nr 1.10. Zgodnie z rocznym sprawozdaniem z realizacji tej strategii, przedmiotowy cel realizowany był przez szkoły gimnazjalne oraz podstawowe, które wskazywały na realizację m.in. następujących działań: udział uczniów w zajęciach sportowych, podejmowanie tematyki zdrowotnej na lekcjach, realizacja programu profilaktyki szkoły i programu wychowawczego, realizację projektów kształtujących zdrowe nawyki żywieniowe (*Owoce i warzywa w szkole, Mleko w szkole, Szkoła promująca zdrowie*).

Od 1 stycznia 2016 r. w Gminie zaczęła obowiązywać *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Ryglice na lata 2016-2025* wprowadzona uchwałą Rady Gminy XIV/107/15 z 27 listopada 2015 r. Dokument nie zawierał celów wprost odnoszących się do promowania zdrowego trybu życia mieszkańców jak miało to miejsce w poprzedniej Strategii.

<sup>9</sup> Załącznik do Uchwały Sejmiku Województwa Małopolskiego XII/193/11 z 26 września 2011 r.

<sup>10</sup> Załącznik do Uchwały Zarządu Województwa Małopolskiego nr 340/13 z 21 marca 2013 r.

Burmistrz wyjaśnił, iż w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016 - 2025*, pojawiły się inne cele strategiczne i szczegółowe, które zostały sformułowane w wyniku konsultacji społecznych, spotkań i warsztatów roboczych organizowanych przez zespół zadaniowy. Biorąc pod uwagę głosy i postulaty osób zebranych na spotkaniach (dyrektorzy szkół, nauczyciele, przedstawiciele opieki zdrowotnej i opieki społecznej, policjanci oraz mieszkańcy gminy) zdefiniowano kształt Strategii aktualizując ją do obecnych potrzeb. Burmistrz wskazał, że elementy celu szczegółowego 1.10 Strategii obowiązującej do 2015 r. zostały ujęte w Strategii na lata 2016-2025 w celu operacyjnym 1.3 *Promowanie i wspieranie aktywności sportowej, kulturalnej, artystycznej wśród dzieci i młodzieży oraz rodzinnego spędzania wolnego*, stanowiącym element celu strategicznego pn. *Zintegrowany system wsparcia i opieki nad dzieckiem oraz rodziną*.

W Strategii wskazano, iż wskaźnikami osiągnięcia powyższego celu strategicznego była liczba zorganizowanych zajęć oraz uczestniczących w nich osób. Przewidywanymi efektami realizacji celu były: wielopłaszczyznowe wsparcie rodziny w wypełnieniu swoich funkcji poprzez kształtowanie prawidłowych wzorów funkcjonowania rodziny; tworzenie nowych form pomocy rodzinie; aktywizowanie społeczności do harmonijnej współpracy na rzecz rodziny; pomoc w opiece i wychowaniu dziecka; stworzenie środowiska przyjaznego dzieciom i ich rodzicom; poprawa funkcjonowania rodzin; zmniejszenie liczby dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych, zmniejszenie zagrożeń wynikających z braku opieki w czasie wolnym od nauki, rozwijanie zainteresowań i zdobywanie nowych umiejętności; wzrost świadomości mieszkańców w zakresie społecznie pożądanego modelu rodziny prowadzący do zmniejszenia trudności w pełnieniu funkcji związanych z opieką, wychowaniem i skuteczną ochroną dzieci i młodzieży, zmniejszenie skali zjawiska przemocy domowej.

Cel operacyjny 1.3 miał być osiągnięty poprzez realizację następujących zadań:

- organizacja zajęć sportowych, rekreacyjnych, turystyczno-krajoznawczych,
- udział dzieci i młodzieży w turniejach i rozgrywkach sportowych,
- prowadzenie zajęć, kół zainteresowań, warsztatów plastycznych, muzycznych, technicznych, teatralnych i innych.

Zgodnie z pkt. 9.2 Strategii, za jej koordynację, ewaluację i sporządzanie rocznych sprawozdań z realizacji, odpowiedzialny był Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Ryglicach.

(dowód: akta kontroli str. 100-141,168, 260, 262,272-275)

W kontrolowanym okresie Rada Miejska w Ryglicach podjęła 17 stycznia 2014 r. Uchwałę XLV/314/14 w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania *Pomoc gminy w zakresie dożywiania na lata 2014-2020*. Program został utworzony i przyjęty przez Radę Miejską w Ryglicach w związku z ustanowieniem przez Radę Ministrów wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „*Pomoc państwa w zakresie dożywiania*” na lata 2014-2020<sup>11</sup>. Celem Programu było ograniczenie zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji. Program był elementem polityki społecznej Gminy w zakresie: poprawy poziomu życia rodzin o niskich dochodach, poprawy stanu zdrowia dzieci i młodzieży oraz kształtowania właściwych nawyków żywieniowych. Za jego realizację odpowiedzialny był GOPS w Ryglicach we współpracy z innymi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi Gminy (przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja) oraz szkołami lub przedszkolami prowadzonymi przez inne samorządy gminne albo podmiotami prowadzącymi szkoły lub przedszkola niepubliczne, do których uczęszczają dzieci i młodzież z terenu Gminy.

(dowód: akta kontroli str.49-51)

1.2. W latach szkolnych od 2012/2013 do 2016/2017 w Gminie Ryglice realizowane były następujące programy kształtujące prawidłowe nawyki żywieniowe: *Owoce i warzywa w szkole*, *Mleko w szkole*, *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*, *Zachowaj równowagę*, *Szkoła promująca zdrowie*. W tym okresie liczba uczniów (bez oddziałów przedszkolnych) szkół, dla których organem prowadzącym była Gmina Ryglice wynosiła odpowiednio: 1 289;

<sup>11</sup> M.P. z 2015 r., poz. 821.

1 203; 1 206; 1 098; 1 023, z czego do szkół podstawowych uczęszczało: 817; 761; 775; 662; 654 uczniów. Wszystkie szkoły podstawowe, dla których organem prowadzącym była Gmina Ryglice uczestniczyły w programach: *Owoce i warzywa w szkole*, *Mleko w szkole*, natomiast nie brały w nich udziału Gimnazja. Zarówno wszystkie szkoły podstawowe jak i gimnazjalne uczestniczyły w programie *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*. W latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015 jedna szkoła podstawowa uczestniczyła w programie *Zachowaj równowagę*, natomiast w kontrolowanym okresie, tj. w latach szkolnych 2015/2016 do 2016/2017, cztery szkoły podstawowe (wszystkie, dla których organem prowadzącym była Gmina Ryglice) uczestniczyły w programie *Szkoła promująca zdrowie*.

W latach szkolnych od 2012/2013 do 2016/2017 wszystkie dzieci wymagające dożywiania tj. odpowiednio: 228; 254; 278; 229 i 145, zostały objęte i uczestniczyły w programie *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*. Według rocznych sprawozdań sporządzanych przez GOPS z realizacji tego programu za lata kalendarzowe od 2012 r. do I półrocza 2016 r., objętych zostało i skorzystało z niego odpowiednio: 344, 378, 399, 398 i 320 dzieci, z czego pomoc w formie posiłku bez wydawania decyzji administracyjnych oraz przeprowadzania wywiadów środowiskowych otrzymało odpowiednio: 29, 40, 45, 61 i 46 dzieci. W okresie 2015 r. i I półrocza 2016 r. dożywianie prowadzone było w 12 placówkach, z czego osiem stanowiły szkoły, a cztery przedszkola. Posiłki składały się z jednego dania gorącego. Ogółem w kontrolowanym okresie wydano 89 097 posiłków, tj. w 2015 r. 57 391 posiłków i 31 706 w I półroczu 2016 r., z czego liczba posiłków bez wydawania decyzji administracyjnych oraz przeprowadzania wywiadów środowiskowych wynosiła odpowiednio: 6 401 oraz 3 963. W kontrolowanym okresie nie występowały przerwy w realizacji Programu.

Ponadto w celu zapewnienia gorącego posiłku uczniom, którzy nie mogli skorzystać z programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*, z uwagi na wyższy niż minimum socjalne dochód przypadający na członka rodziny, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Zalasowej oraz Zespół Szkół w Lubczy zorganizowały dożywianie przy wsparciu Polskiej Fundacji Pomocy Dzieciom *Maciuś*. W sumie z takiej pomocy w latach szkolnych 2015/2016 oraz 2016/2017 skorzystało 94 uczniów, tj. 62 uczniów w Zalasowej (5 tys. zł) i 32 uczniów w Lubczy (3,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 41-42,56-84,195,263)

W kontrolowanym okresie Rada Miejska w Ryglicach podejmowała uchwały<sup>12</sup> w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego do 150% uprawniającego do przyznania pomocy w zakresie dożywiania w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim programem wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania *Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2014-2020*. Ponadto Rada Miejska w Ryglicach podejmowała uchwały<sup>13</sup> w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych tym programem. W myśl §1 przedmiotowych uchwał odstępowano od żądania zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego dla osób i rodzin wymienionych w uchwale Rady Ministrów nr 221 z 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu w zakresie finansowego wspierania gmin w zakresie dożywiania *Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2014-2020*<sup>14</sup>, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej, dochód osoby w rodzinie lub dochód rodziny nie przekraczał 150% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o Pomocy społecznej z 12 marca 2004 r.<sup>15</sup>.

(dowód: akta kontroli str.43,47,52-53)

Burmistrz wskazał, iż w latach 2015 i 2016 pracownicy szkół funkcjonujących na terenie Gminy Ryglice, dla których była ona organem prowadzącym, dokonywali rozeznania potrzeb organizacji żywienia uczniów w dniach wolnych od nauki (ferie zimowe, wakacje).

<sup>12</sup> Uchwały Rady Miejskiej w Ryglicach: XLV/316/14 z 17 stycznia 2014 r. oraz XIV/108/15 z 27 listopada 2015 r.

<sup>13</sup> Uchwały Rady Miejskiej w Ryglicach: XLV/315/14 z 17 stycznia 2014 r. oraz XIV/111/15 z 27 listopada 2015 r.

<sup>14</sup> M.P. z 2015 r., poz. 821.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.

Rodzice informowani byli w trakcie zebrań z nauczycielami oraz przez intendentów i pracowników stołówek o możliwości wydawania posiłków w okresie ferii zimowych oraz wakacji letnich. Z uwagi na brak zainteresowania ze strony rodziców uczniów taką formą dożywiania, w latach 2015 i 2016 nie wydawano posiłków w ww. okresach. Zgodnie wyjaśnieniami Burmistrza ostatni raz dożywianie takie zorganizowano w dwóch szkołach podstawowych (Ryglice, Lubcza) w okresie ferii zimowych w latach 2013 i 2014, z którego skorzystało odpowiednio: 77 i 84 uczniów.

Gmina nie zwalniała rodziców uczniów z całości lub części kosztów związanych zakupem obiadów szkolnych, jak również nie upoważniała do tego Dyrektorów szkół.

(dowód: akta kontroli str.39,166,169,195)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli, zwraca uwagę na występowanie w Szkołach podstawowych w Ryglicach oraz Zalasowej narastającego problemu wzrostu liczby uczniów z nieprawidłową masą ciała. Zdaniem NIK brak gromadzenia oraz analizowania danych o tym zjawisku przez Gminę pozbawia ją możliwości zaplanowania i wdrożenia działań profilaktycznych, o których mowa w art. 5 a ust. 2 pkt 1 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>16</sup> oraz art. 6 pkt 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

2. NIK zwraca również uwagę, iż obowiązująca w Gminie Ryglice od 1 stycznia 2016 r. *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Ryglice na lata 2016-2025* nie zawierała celów wprost odnoszących się do promowania zdrowego trybu życia mieszkańców, kształtowania właściwych nawyków żywieniowych wśród dzieci i młodzieży jak również do problemu niedowagi, nadwagi i otyłości, jako problemu społecznego Gminy. NIK zaznacza, iż zagadnienia te zostały ujęte w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011 do 2020 w obszarze nr 6 *Bezpieczeństwo ekologiczne, zdrowotne i społeczne, gdzie wskazano kierunek polityki rozwoju 6.2 Poprawa bezpieczeństwa zdrowotnego: profilaktyka i ochrona zdrowia*. W ramach jego realizacji jednym z wyznaczonych kluczowych działań było *Kształtowanie, promocja postaw, aktywna edukacja na rzecz zdrowego stylu życia*. Ponadto w *Programie Strategicznym Ochrony Zdrowia*<sup>17</sup>, w zakresie analizy strategicznej, wyszczególniono jako jedno z zagrożeń, że nawyki żywieniowe oraz wzrost odsetka otyłych dzieci. Według NIK byłoby korzystne, gdyby Strategia Gminy nawiązywała do tych zagadnień, przynajmniej na poziomie szczegółowości przyjętym w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego oraz w Programie Strategicznym Ochrony Zdrowia.

## 2. Monitorowanie i nadzór nad wdrażaniem zasad zdrowego żywienia, w tym realizacji programów

Opis stanu  
faktycznego

W ramach monitoringu *Gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Ryglice na lata 2009-2015*, Rada Miejska w Ryglicach otrzymywała od Urzędu Miejskiego roczne sprawozdania z realizacji celu szczegółowego nr 10 *Promocja zdrowego stylu życia, rozwijanie postaw sprzyjających temu zachowaniu*. Dyrektorzy szkół tylko w zakresie Strategii, jako jedni z jej realizatorów, zostali nieformalnie zobligowani do sporządzania sprawozdań z prowadzonych programów, których celem była promocja zdrowego stylu życia i rozwijanie postaw sprzyjających takiemu zachowaniu. Informowali w nich o działaniach, którymi były m.in.: podejmowanie tematyki zdrowotnej na lekcjach, organizowanie *Dnia zdrowia* połączonego z ogólnopolską akcją *Żyj zdrowo*, prelekcji na temat zdrowego odżywiania, spotkań uczniów i rodziców z dietetykiem, wycieczek, zajęć i zawodów sportowych, objęcie uczniów programami *Owoce i warzywa w szkole*, *Mleko w szkole*, udział uczniów w konkursie *Trzymaj formę*. Sprawozdania zawierały informacje ogólne dotyczące podjętych działań w zakresie kształtowania zdrowych nawyków żywieniowych bez wskazywania liczby uczniów uczestniczących w programach oraz efektach prowadzonych działań i programów. Roczne sprawozdanie zbiorcze z realizacji Strategii przekazywane było Radzie Miejskiej w Ryglicach.

(dowód akta kontroli, str. 101-141,267,272-275)

<sup>16</sup> Dz.U. z 2016 r., poz.1943, dalej ustawa o systemie oświaty.

<sup>17</sup> Załącznik do Uchwały Zarządu Województwa Małopolskiego nr 340/13 z 21 marca 2013 r.

Koordynatorem programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* w Gminie był GOPS, który składał z jego realizacji kwartalne oraz roczne sprawozdania do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego (MUW). Zawierały one m.in. dane dotyczące liczby uczestników programu, rodzaju udzielonej pomocy, liczby wydanych posiłków oraz kosztów poniesionych na realizację programu.

(dowód akta kontroli, str. 49-51, 57-89)

Od roku szkolnego 2012/2013 do 2016/2017, Gmina nie posiadała ani nie otrzymywała od dyrektorów szkół oraz zakładów opieki zdrowotnej informacji dotyczących liczby dzieci uczęszczających do szkół na jej terenie, u których stwierdzono problemy z masą ciała (niedowaga, nadwaga lub otyłość). Gmina nie posiadała także zawartych w tym zakresie żadnych porozumień.

(dowód akta kontroli, str. 41,195,267)

UM nie dokonywał w okresie 2015 i 2016 r. kontroli w szkołach w zakresie prawidłowości realizowanych w nich programów *Owoce i warzywa w szkole*, *Mleko w szkole*. Według UM w przypadku pojawienia się sygnałów o nieprawidłowym wykorzystaniu otrzymywanych produktów zlecane byłyby kontrole doraźne.

W planie audytu wewnętrznego na lata 2015 i 2016 przewidziano badanie obszarów: oświata edukacja i sport oraz pomoc społeczna w latach 2016/2017. Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza obszary te będą audytowane w 2017 r. a ich zakres będzie dotyczył prawidłowości ewidencji księgowej oraz sporządzania sprawozdań budżetowych.

(dowód akta kontroli, str. 142-148,169,266)

W okresie 2015 i 2016 r. realizacja programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*, była przedmiotem kontroli GOPS. W trakcie kontroli weryfikowano liczbę wydawanych obiadów ogółem w tym z tytułu realizacji programu. Kontrolujący sprawdzali czy wszystkie dzieci spożywały taki sam posiłek, czy zapewniono im miejsce siedzące przy stole oraz czy stołówka dysponowała zastawą kuchenną taką samą dla wszystkich dzieci. Ponadto weryfikowano czy wydawanie posiłków odbywało się zgodnie z jadłospisami posiadającymi dane o wielkości i kaloryczności posiłków oraz czy tygodniowe jadłospisy wywieszane były w widocznym miejscu. W 2015 r. przeprowadzono 14 kontroli, a w 2016 sześć. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, w tym zjawiska stygmatyzacji.

(dowód akta kontroli, str. 48,169-192)

Burmistrz wskazał, iż w Urzędzie nie było zatrudnionego pracownika odpowiedzialnego za tematykę zdrowia oraz żywienia. Wskazał ponadto, iż UM dba o poprawę bazy żywieniowej poprzez przeznaczanie na wyposażenie stołówek szkolnych środków własnych Gminy oraz pochodzących z rezerwy subwencji oświatowej.

(dowód akta kontroli, str. 169)

Gmina nie otrzymywała żadnych skarg ani wniosków dotyczących sprzedaży w sklepikach szkolnych niezdrowych produktów, nieodpowiedniego urozmaicenia lub niskiej jakości obiadów serwowanych w stołówkach szkolnych, zbyt małego urozmaicenia lub niskiej jakości produktów oferowanych w ramach realizowanych w szkołach programów *Owoce i warzywa w szkole*, *Mleko w szkole*.

(dowód akta kontroli, str. 193,195)

W latach 2015-2016 r. MUW przeprowadził w GOPS dwie kontrole w okresie od 15 do 16 listopada oraz 21 do 25 listopada 2016 r., dotyczące realizacji programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*. Do dnia 28 listopada 2016 r. UM nie otrzymał protokołów z przeprowadzonych kontroli.

(dowód akta kontroli, str. 266,281)



Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Według NIK zasadne jest objęcie nadzorem przez UM prawidłowości realizacji programów kształtujących zdrowe nawyki żywieniowe, w tym: *Owoce i warzywa w szkole*, *Mleko w szkole*. NIK zwraca uwagę, iż uregulowania prawne zawarte w art. 34a ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, wskazują w sposób jednoznaczny, iż organ prowadzący szkołę sprawuje nadzór nad jej działalnością, któremu w szczególności podlega prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę środkami pochodzącymi z innych źródeł. Szkoły, co prawda, otrzymywały nieodpłatnie produkty w ramach programów *Owoce i warzywa w szkole*, *Mleko w szkole*, jednak źródłem ich finansowania były środki z budżetu państwa oraz Unii Europejskiej. Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, iż w art. 34a niniejszej ustawy uregulowano możliwość występowania przez organ prowadzący szkołę z wnioskami do dyrektora szkoły i organu sprawującego nadzór pedagogiczny w sprawach dydaktyczno-wychowawczych i opiekuńczych.

### 3. Środki finansowe na realizację programów

Opis stanu  
faktycznego

W okresie od 2012 do I półrocza 2016 r., na program Pomoc państwa w zakresie dożywiania w Gminie Ryglice wydatkowano łącznie 420,1 tys. zł, z czego 85,3 tys. zł (20,3%) stanowiły środki własne Gminy a 334,8 tys. pochodziło z dotacji z budżetu państwa. W latach 2012-2015 wydatki na realizację programu wzrosły z 80,5 tys. zł do 98,2 tys. zł (o 22%). Wydatki te w poszczególnych latach kształtowały się następująco:

- 2012 r.: środki własne Gminy – 11,4 tys. zł; środki z budżetu państwa 69,1 tys. zł,
- 2013 r.: 17,5 tys. zł; 70,2 tys. zł,
- 2014 r.: 24,6 tys. zł; 69,8 tys. zł,
- 2015 r.: 19,6 tys. zł; 78,5 tys. zł,
- I półrocze 2016 r.: 12,1 tys. zł; 47,2 tys. zł.

Ze środków własnych Gmina finansowała m.in. posiłki dla dzieci, którym przyznawano taką pomoc bez wydawania decyzji administracyjnej oraz bez przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego. Od 2012 r. do I półrocza 2016 r. Gmina przeznaczyła na taką pomoc 36,3 tys. zł., co stanowiło 42,5% środków własnych Gminy na ten cel.

Ogółem średni koszt jednego posiłku w okresie od 2012 do I półrocza 2016 r. wzrósł z poziomu od 1,63 zł w 2012 r. do 1,89 zł w 2016 r., tj. o 15,9%.

Poza ww. wydatkami, Gmina nie ponosiła innych kosztów związanych z realizacją programów kształtujących zdrowe nawyki żywieniowe.

(dowód akta kontroli, str. 57-84,90-99,195-196)

Burmistrz wskazał, iż rozpoznawaniem potrzeb w zakresie bazy żywieniowej funkcjonującej w szkołach zajmowali się ich dyrektorzy. W momencie wystąpienia danej potrzeby, kierowali wnioski do Burmistrza o przydzielenie środków finansowych na ten cel. UM w kwietniu 2015 r. wnioskował do Ministerstwa Edukacji o zwiększenie subwencji oświatowej celem wyposażenia czterech stołówek szkolnych w Szkole podstawowej w Ryglicach, Zespole szkół w Lubczy, Szkole podstawowej w woli Lubeckiej oraz w Zespole Szkolno-przedszkolnym w Zalasowej. UM wnioskował o kwotę 67,3 tys. zł., natomiast przyznana subwencja przez Ministerstwo Finansów wyniosła 28,0 tys. zł., tj. 41,6% wnioskowanej kwoty. Otrzymana subwencja została rozdzielona w następujący sposób: Szkoła podstawowa w Ryglicach – 10,5 tys. zł, Zespół szkół w Lubczy – 6,5 tys. zł, Szkoła podstawowa w Woli Lubeckiej - 2,0 tys. zł oraz w Zespole Szkolno-przedszkolnym w Zalasowej – 9,0 tys. zł. Według dokumentacji księgowej, środki z subwencji zostały przeznaczone na wyposażenie kuchni tj. m.in. dzbanki, patelnie, miski, garnki, sztucce, talerze, kubki porcelanowe, obrusy. W 2016 r. Gmina przeznaczyła 3,7 tys. zł na remont kuchni w Zespole Szkolno-przedszkolnym w Zalasowej.

(dowód akta kontroli, str. 196-258)

Według stanu na 28 października 2016 r. w siedmiu szkołach (gimnazja i szkoły podstawowe), dla których organem prowadzącym była Gmina Ryglice z obiadów korzystało łącznie 803 dzieci (78,5% wszystkich uczniów), z czego 647 uczniów spożywało posiłki wykupione przez ich rodziców, natomiast 156 uczniów otrzymywało posiłki w ramach realizacji programu *Pomoc Państwa w zakresie dożywiania*. Stawka żywieniowa we wszystkich stołówkach, dla których organem prowadzącym była Gmina wynosiła 1,50 zł.

(dowód akta kontroli, str. 42,149)

Opis stanu faktycznego

Działania edukacyjne i organizacyjne kształtujące prawidłowe nawyki żywieniowe Burmistrz wskazał, iż w okresie 2015 i 2016 r. UM nie zajmował się działaniami edukacyjnymi w zakresie kształtowania zdrowych nawyków żywieniowych, ponieważ zagadnieniem tym zajmują się Dyrektorzy szkół. Wyjaśnił ponadto, iż Gmina współpracuje z lokalnymi klubami sportowymi, przeznaczając dotacje na realizację programów szkolenia m.in. młodych piłkarzy tj. młodzików, trampkarzy. Gmina przeznaczona również środki na rozwój fizyczny dzieci i młodzieży uczestniczącej w zorganizowanych formach szkolenia sportowego w piłce nożnej i siatkowej oraz na zakup sprzętu sportowego. Burmistrz wskazał także, iż w latach 2012 do 2016 przeznaczono na ten cel 454,4 tys. zł. W ramach zagospodarowania czasu wolnego dzieci i młodzieży, w latach 2007 do 2013, UM organizował wyjazdy na basen, przeznaczając na ten cel 64,1 tys. zł. Ponadto Gmina Ryglice wydatkowała własne środki na budowę bazy sportowo-rekreacyjnej, tj. salę sportową w Zalasowej (2011 r. - 1 610,8 tys. zł) oraz w Woli Lubeckiej (2015 r. - 867,2 tys. zł), kompleks boisk *Orlik 2012* w Kowalowej (2013 r. - 1 116,9 tys. zł), siłownia zewnętrzna w Ryglicach (2014 r. - 29,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, str. 38)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 5a ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty oraz art. 6 ust. 3 ustawy o oświadczeniach opieki zdrowotnej, jednym z zadań Gminy jest profilaktyka społeczna i zdrowotna. Zważywszy na powyższe zapisy oraz na fakt, iż w Gminie narasta niekorzystne zjawisko związane z niewłaściwą masą ciała wśród dzieci uczęszczających do szkół podstawowych (Ryglice i Zalasowa), zasadnym jest w ocenie NIK zaangażowanie się Gminy w edukację dotyczącą zasad zdrowego żywienia.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>18</sup>, wnosi o:

- 1) gromadzenie i analizowanie danych (w oparciu o działające gabinety medycyny szkolnej) dotyczących skali zaburzeń wagi wśród uczniów oraz uwzględnianie ich w ocenach potrzeb zdrowotnych oraz podejmowanych działaniach profilaktycznych i edukacyjnych;
- 2) zwiększenie aktywności Urzędu w zakresie koordynacji i nadzoru nad realizowanymi programami oraz działaniami związanymi z kształtowaniem prawidłowych nawyków żywieniowych.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677, dalej: *ustawa o NIK*.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

Kraków, dnia 23 grudnia 2016 r.

Kontroler

Hubert Brzozowski  
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Krakowie

z up.

Marcin Kopeć  
Wicedyrektor