



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MAŁGORZATA MOTYLOW

KZD.410.005.03.2019

Pan  
Dariusz Piontkowski  
Minister Edukacji Narodowej  
Al. J.Ch. Szucha 25  
00-918 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/060 - Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[nik@nik.gov.pl](mailto:nik@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji Narodowej, al. J. Ch. Szucha 25, 00-918 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Piontkowski, Minister Edukacji Narodowej, od 4 czerwca 2019 r. <sup>1</sup> W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Anna Zalewska, Minister Edukacji Narodowej, od 16 listopada 2015 r. <sup>2</sup> do 4 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia.</li><li>2. Współpraca realizatorów Narodowego Programu Zdrowia i koordynacja podejmowanych działań.</li><li>3. Monitorowanie i ewaluacja zadań realizowanych w ramach Narodowego Programu Zdrowia.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 z uwzględnieniem okresów wcześniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Zdrowia
Kontroler	Agnieszka Mrozik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KZD/33/2019 z 31 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 1)

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Minister Edukacji Narodowej<sup>5</sup> prawidłowo realizował zadania określone w drugim i trzecim celu operacyjnym Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020<sup>6</sup> finansowane ze środków rezerwy celowej.

W latach 2016-2018 Minister nie realizował jednego zadania pierwszego celu NPZ<sup>7</sup>, które zgodnie z założeniami zostało przypisane do wyłącznej kompetencji MEN i dotyczyło doskonalenia zawodowego nauczycieli wychowania fizycznego.

W sprawozdaniach za lata 2016-2018 przekazywanych do Ministra Zdrowia zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym<sup>8</sup>, jednostka kontrolowana nie wykazała realizacji dwóch zadań, tj. prowadzenia działań edukacyjnych, w tym kampanii społecznych na temat zagrożeń wynikających

<sup>1</sup> M.P. z 2019 r. poz. 477.

<sup>2</sup> M.P. z 2015 r. poz. 1091.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

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

<sup>5</sup> Dalej: „MEN” lub „Minister”.

<sup>6</sup> 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), dalej: „NPZ”.

<sup>7</sup> Cel 1 Poprawa sposobu żywienia i stanu odżywiania społeczeństwa oraz aktywności fizycznej społeczeństwa. 1.4. Rozwój kompetencji osób uczestniczących w zadaniach na rzecz ograniczenia występowania nadwagi i otyłości przez: 2) doskonalenie zawodowe nauczycieli wychowania fizycznego oraz nauczycieli prowadzących zajęcia z zakresu edukacji zdrowotnej.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1492, ze zm. Dalej: „ustawa o zdrowiu publicznym”.

z używania środków odurzających (cel 2 pkt 2.1.1.1.b) oraz poprawy zdrowia prokreacyjnego poprzez uwzględnienie zagadnień z tym związanych w programach kształcenia (cel 6 pkt 1), co było postępowaniem nierzetelnym.

Przekazane przez Ministra Finansów<sup>9</sup> środki zostały natomiast rzetelnie wydatkowane i rozliczone. Przeprowadzone kampanie informacyjne o realizowanych zadaniach NPZ zapewniły dotarcie do szerokiego kręgu odbiorców. Współpraca podjęta z innymi podmiotami była prowadzona w oparciu o zawarte umowy lub porozumienia. Cele realizowanych zadań były mierzalne, realne do osiągnięcia oraz określone w czasie, a mierniki adekwatne do oceny skuteczności i efektywności realizowanych zadań NPZ. Ewaluacja, prowadzona w wyniku realizacji jednego z zadań, przyczyniła się do określenia dalszych kierunków działania – szczególnie lepszego określenia warunków przyszłych konkursów.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>10</sup> kontrolowanej działalności**

#### **OBSZAR**

Opis stanu  
faktycznego

#### **1. Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia**

**1.1.** Podział zadań Ministerstwa Edukacji Narodowej<sup>11</sup> pomiędzy jego jednostki organizacyjne określał Regulamin Organizacyjny Ministerstwa Edukacji Narodowej<sup>12</sup>. Zgodnie z jego treścią koordynację zadań NPZ jednoznacznie przypisano, od 4 grudnia 2017 r., do zakresu działania Departamentu Wychowania i Kształcenia Integracyjnego (dalej również: „DWKI”).

W okresie od początku 2016 r. do 4 grudnia 2017 r. odpowiedzialność za realizację zadań NPZ przypisana była do Departamentu Kształcenia Ogólnego i Wychowania i określona jako koordynacja zadań wynikających z krajowych i międzynarodowych programów profilaktycznych i zdrowotnych, w tym promowania zdrowego żywienia i zachowań prozdrowotnych.

W latach 2016-2018 dwukrotnie zmieniał się nadzór członków kierownictwa Ministerstwa nad realizacją zadań NPZ. Obowiązki pracowników merytorycznych zawarte w opisach stanowisk poszczególnych osób określono ogólnie, jako koordynację i realizację zadań wynikających z NPZ. Od początku 2016 r. obowiązki te pełniły dwie osoby, natomiast od 2018 r. zadania te przypisano czterem osobom, co jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DWKI, wynikało z potrzeby zapewnienia zastępstw i charakteru realizowanych obowiązków.

(akta kontroli str. 356-426, 466-468, 521-522, 558-560, 1360)

**1.2.** W latach 2016-2018 zadania realizowane przez MEN w ramach NPZ dotyczyły:

- zatrzymania wzrostu liczby osób z otyłością,
- zmniejszenia obciążenia społeczeństwa problemami zdrowotnymi wynikającymi ze szkodliwego stosowania substancji psychoaktywnych oraz uzależnień, w tym behawioralnych,
- poprawy stanu zdrowia psychicznego, ograniczenia zapadalności na zaburzenia psychiczne (głównie na depresję), zmniejszenia liczby samobójstw,
- wzmocnienia zdrowia prokreacyjnego.

<sup>9</sup> Decyzja Ministra Rozwoju i Finansów – 2016-2017 rok, decyzja Ministra Finansów – 2018 r.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Dalej: „Ministerstwo”.

<sup>12</sup> Zarządzenie Nr 49 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 grudnia 2017 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej (Dz. Urz. MEN, poz. 47).

W NPZ Minister wskazany został, jako realizator 33 zdań, w ramach celów operacyjnych 1, 2, 3 oraz 6, w tym w czterech zadaniach został wskazany, jako jedyny realizator. Jedno zadanie nie było realizowane, co zostało opisane szczegółowo w sekcji dotyczącej nieprawidłowości. Jako nowy obowiązek Ministra pojawiło się określone w celu 3 zadanie „Prowadzenie działań na rzecz upowszechniania wiedzy na temat zdrowia psychicznego i jego uwarunkowań, kształtowanie przekonań, postaw, zachowań i stylu życia wspierającego zdrowie psychiczne, rozwijanie umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrażających zdrowiu psychicznemu, przeciwdziałanie seksualizacji dzieci i młodzieży poprzez prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych”.

(akta kontroli str. 5-6, 14-55)

**1.3** MEN, planując i realizując kampanie informacyjne w ramach NPZ, określał grupy docelowe odbiorców kampanii, jej zasięg, formę przekazu i oczekiwane efekty. Upowszechnienie tych informacji przeprowadzono w sposób umożliwiający zapoznanie się z ich treścią szerokiemu kręgowi adresatów. Wykorzystywano różne kanały informacyjne w tym strony internetowe ([www.myslepozytywnie.pl](http://www.myslepozytywnie.pl)), media społecznościowe (Facebook, Instagram), zorganizowano kampanie społeczne np. „Poukładaj sobie w głowie na Nowy Rok!”, film pt. „RodzinaNIEidealna”. Źródłem finansowania kosztów prowadzonych kampanii był budżet Ośrodka Rozwoju Edukacji<sup>13</sup> lub środki dotacji przyznawanej na realizację NPZ na podstawie zawartych umów z realizatorami<sup>14</sup>. W przypadku zadań zleconych przez MEN do realizacji innym jednostkom, wyniki z przeprowadzonych kampanii informacyjnych były przedmiotem prowadzonej przez MEN oceny działań, poprzez zatwierdzanie sprawozdań składanych przez realizatorów. Ponadto zastosowano takie metody oceny efektów prowadzonych kampanii jak: dane z systemów informatycznych: liczba wyświetleń spotu, liczba wyświetleń strony, liczba działań angażujących (komentarze, lajki, udostępnienia itp.), dane wydawnicze w przypadku broszur informacyjnych.

(akta kontroli str. 1324-1328)

**1.4** Środki finansowe Ministra skierowane bezpośrednio na realizację zadań NPZ pochodziły z rezerwy celowej<sup>15</sup>. W 2016 r. kwota rezerwy wyniosła 600,0 tys. zł, w 2017 r. 5 000,0 tys. zł oraz w 2018 r. 5 000,0 tys. zł. Rezerwa celowa była przeznaczona na realizację działań wpisujących się w zadanie nr 1.3 „Prowadzenie działań na rzecz upowszechniania wiedzy na temat zdrowia psychicznego i jego uwarunkowań, kształtowanie przekonań, postaw, zachowań i stylu życia wspierającego zdrowie psychiczne, rozwijanie umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrażających zdrowiu psychicznemu, przeciwdziałanie seksualizacji dzieci i młodzieży – w szczególności przez prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w ramach celu operacyjnego nr 3 Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2018”. Kwoty wydatków były równe zobowiązaniom MEN wynikającym z umów zawartych z realizatorami zadań wybranymi w drodze konkursu i ostatecznie wynosiły: 151,5 tys. zł w 2016 roku, 3 536,5 tys. zł w 2017 roku oraz 1 845,9 tys. zł w 2018 roku<sup>16</sup>. Wydatkowane środki dotacji celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Na pozostałe zadania NPZ nie zaplanowano środków w budżecie zadaniowym Ministerstwa.

(akta kontroli str. 167-225, 1178-1180)

<sup>13</sup> Jednostka podległa MEN, dalej „ORE”.

<sup>14</sup> Umowa nr MEN/2017/DWKI/1490, umowa nr MEN/2016/DWKI/1340.

<sup>15</sup> Rezerwa celowa budżetu państwa poz. 40 – Realizacja zadań wynikających z ustawy o zdrowiu publicznym.

<sup>16</sup> Rok 2016 umowa nr MEN/2016/DWKI/1340-NPZ, rok 2017 umowa nr MEN/2017/DWKI/1490, rok 2018 umowa nr MEN/2018/DWKI/1502-399,5 tys. zł oraz umowa nr MEN/2018/DWKI/1538- 1 500,0 tys. zł.

**1.5** Minister, w latach 2016-2018, przeprowadził cztery konkursy na wybór realizatora zadań NPZ. Warunki przeprowadzenia konkursów zostały określone, co do zasady, w zarządzeniu MEN w sprawie trybu zalecania i rozliczania realizacji zadań publicznych z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej<sup>17</sup>. Każdorazowo zasady te były określone we wniosku o ogłoszenie otwartego konkursu ofert, ogłoszeniu o konkursie ofert oraz regulaminie konkursu i zawierały elementy określone w art. 15 ustawy o zdrowiu publicznym. Ustanowione zasady wyboru realizatora zakładały ocenę formalną i merytoryczną złożonych ofert. Ocena formalna była zero-jedynkowa (odpowiedzi: tak-nie) i dotyczyła m.in. kompletności oferty, statusu prawnego oferenta, terminowości realizacji zadania i terminu wpływu oferty do Ministerstwa. Ocena merytoryczna była prowadzona przez dwóch członków komisji konkursowej na podstawie kryteriów określonych w regulaminie konkursu. W przypadku wystąpienia różnic, o co najmniej 9 pkt. pomiędzy ofertami, oferty były sprawdzane przez trzeciego członka komisji konkursowej wybranego przez przewodniczącego komisji. Założono, że oferty, które nie uzyskały co najmniej 60% punktów możliwych do uzyskania, nie otrzymywały dotacji.

Wszystkie cztery konkursy dotyczyły realizacji celu operacyjnego nr 3 NPZ – Profilaktyka problemów zdrowia psychicznego i poprawa dobrostanu psychicznego społeczeństwa.

(akta kontroli str. 1065-1176)

W 2016 roku ogłoszony został konkurs ofert (nr NPZ.CO3\_1.3\_1\_2016MEN)<sup>18</sup> na realizację zadania z zakresu zdrowia publicznego pn. „Prowadzenie działań na rzecz upowszechniania wiedzy na temat zdrowia psychicznego i jego uwarunkowań, kształtowanie przekonań, postaw, zachowań i stylu życia wspierającego zdrowie psychiczne, rozwijanie umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrażających zdrowiu psychicznemu, przeciwdziałanie seksualizacji dzieci i młodzieży – w szczególności przez prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych”. Zgodnie z założeniem na realizację zadania przeznaczono 600,0 tys. zł (kwota przyznanej rezerwy celowej). Warunki formalne i merytoryczne spełnił jeden podmiot – Fundacja Instytut Edukacji Pozytywnej, z którą MEN podpisał umowę na realizację zadania za kwotę 156,9 tys. zł (kwota faktycznie zrealizowana 151,5 tys. zł).

W roku 2017 konkurs ofert (nr NPZ.CO3\_1.3\_1\_2017MEN)<sup>19</sup> na realizację zadań z zakresu zdrowia publicznego został rozstrzygnięty również na korzyść Fundacji Instytut Edukacji Pozytywnej. Umowę zawarto na kwotę 3 693,0 tys. zł (kwota faktycznie zrealizowana 3 536,5 tys. zł). Drugi konkurs, ogłoszony w 2017 roku<sup>20</sup>, nie został rozstrzygnięty ze względu na negatywną ocenę merytoryczną złożonych ofert.

W 2018 r. na realizację ww. zadania przeprowadzono konkurs ofert (nr NPZ.CO3\_1.3\_1\_2018MEN)<sup>21</sup>, w wyniku którego Ministerstwo wyłoniło dwóch wykonawców zadania: Fundację Instytut Edukacji Pozytywnej oraz oferentów wspólnych – Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego i Stowarzyszenie Czas Przestrzeń Tożsamość.

<sup>17</sup> Zarządzenie nr 1 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 stycznia 2013 w sprawie trybu zalecania i rozliczania realizacji zadań publicznych z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej – wraz ze zmianami.

<sup>18</sup> [https://bip.men.gov.pl/strony/ogloszenie-o-konkursie-ofert-na-realizacje-zadania-z-zakresu-zdrowia-publicznego-npz-co3\\_1-3\\_1\\_2016men-konkurs-nr-de-wzp-262-1-13-2016.html](https://bip.men.gov.pl/strony/ogloszenie-o-konkursie-ofert-na-realizacje-zadania-z-zakresu-zdrowia-publicznego-npz-co3_1-3_1_2016men-konkurs-nr-de-wzp-262-1-13-2016.html)

<sup>19</sup> <https://bip.men.gov.pl/strony/otwarty-konkurs-ofert-na-realizacje-zadania-z-zakresu-zdrowia-publicznego-konkurs-nr-de-wzp-263-1-6-2017.html>

<sup>20</sup> <https://bip.men.gov.pl/strony/otwarty-konkurs-ofert-na-realizacje-zadania-z-zakresu-zdrowia-publicznego-konkurs-nr-de-wzp-263-1-9-2017-drugi-konkurs-z-tego-zakresu.html>

<sup>21</sup> <https://bip.men.gov.pl/strony/otwarty-konkurs-ofert-na-realizacje-zadania-publicznego-z-zakresu-zdrowia-publicznego-konkurs-nr-de-wzp-263-1-8-2018.html>

Umowy zawarte z realizatorami zadań, w latach 2016-2018, zawierały klauzule zabezpieczające zleceniodawcę w zakresie wydatkowanych środków jak i realizacji założonych celów. MEN prowadził wyodrębnioną ewidencję dla zadań realizowanych w ramach rezerwy celowej w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych i bankowych. W zawartych umowach z oferentami, wskazany został odrębny rachunek bankowy, na który należało zwrócić niewykorzystaną dotację. W umowach z realizatorami zadań wskazano procentowy udział wkładu własnego w wysokości min. 5% całkowitej wartości zadania oraz koszty obsługi zadania, w tym koszty administracyjne na poziomie do 10% całkowitej wartości zadania. Ocena realizacji postanowień umownych została przeprowadzona na podstawie sprawozdań końcowych przekazanych przez realizatorów.

(akta kontroli str. 719-1064,1685-1821)

Realizatorzy zadań, zgodnie z postanowieniami zawartych umów, byli zobowiązani do przedstawienia sprawozdania końcowego, jako podstawy do rozliczenia merytorycznego i finansowego umów.

W wyniku umowy zawartej pomiędzy MEN (zleceniodawca), a Fundacją Instytut Edukacji Pozytywnej w 2016 r.<sup>22</sup>, wykonawca utworzył interaktywny program edukacyjny „Myślę pozytywnie... czyli jak?”, opracował procedury dla szkół i placówek oświatowych „Kierunki pozytywnych zmian”, zorganizował pięć szkoleń dla 262 nauczycieli/wychowawców, na liderów działań na rzecz upowszechniania wiedzy na temat zdrowia psychicznego, przeprowadził internetową akcję informacyjną w formie spotu informacyjnego, opracował koncepcję „Pozytywna zmiana dzieje się już dziś”. Wykonawca terminowo przedstawił sprawozdanie końcowe oraz prawidłowo zwrócił niewykorzystaną część dotacji w wysokości 5,4 tys. zł.

Umowa zawarta z Fundacją Instytut Edukacji Pozytywnej w 2017 r.<sup>23</sup>, została zrealizowana i rozliczona w zakładanym terminie, a niewykorzystana część dotacji, wraz z odsetkami za zwłokę, została zwrócona w kwocie 157,0 tys. zł. W wyniku realizacji umowy m.in.: opracowano modelowy program profilaktyczny dla szkół podstawowych i ponadpodstawowych dotyczący popularyzowania zdrowia psychicznego, opracowano 20 kursów e-learningowych z zakresu zdrowia psychicznego dopasowanych do potrzeb grup docelowych dostępnych na stronie [www.myslpozytywnie.pl](http://www.myslpozytywnie.pl), opracowano aplikację interaktywną „dziennik wdzięczności” dostępną na stronie [www.dziennikwdziecznosc.pl](http://www.dziennikwdziecznosc.pl).

(akta kontroli str. 1362-1494)

Realizatorzy umów, zawartych w roku 2018<sup>24</sup>, rozliczyli zadanie terminowo i zwrócili niewykorzystaną dotację w kwocie 23,4 tys. zł oraz w kwocie 30,9 tys. zł (i odsetki 68 zł). W ramach umów, m.in.: przygotowano raport z badania ewaluacyjnego Szkolnego Systemu Wsparcia Zdrowia Psychicznego „Myślę pozytywnie”, zorganizowano konferencję podsumowującą projekt oraz panel ekspertów, opracowano platformę wsparcia dla Szkół Myślenia Pozytywnego, a także spot promocyjny na temat podejścia do zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży.

(akta kontroli str. 1822-1898)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

<sup>22</sup> Nr MEN/2016/DWKI/1340 zawarta w dniu 13 grudnia 2016 r.

<sup>23</sup> Nr MEN/2017/DWKI/1490 zawarta w dniu 30 października 2017 r.

<sup>24</sup> Nr MEN/2018/DWKI/1502 zawarta w dniu 19 października 2018 z realizatorem: Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Przedsiębiorstwo Społeczne Sp. z o.o. oraz Stowarzyszenie Czas Przestrzeń Tożsamość ze Szczecina. Nr MEN/2018/DWKI/1538 zawarta w dniu 5 listopada 2018 z realizatorem Fundacją Instytut Edukacji Pozytywnej.

1. W latach 2016-2018 MEN nie realizował zadania 1.4.2) Rozwój kompetencji osób uczestniczących w zadaniach na rzecz ograniczenia występowania nadwagi i otyłości przez doskonalenie zawodowe nauczycieli wychowania fizycznego oraz nauczycieli prowadzących zajęcia z zakresu edukacji zdrowotnej, pierwszego celu operacyjnego NPZ, które, zgodnie z założeniami NPZ, zostało przypisane do wyłącznej kompetencji MEN.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DWKI, doskonalenie nauczycieli wychowania fizycznego oraz nauczycieli prowadzących zajęcia z zakresu edukacji zdrowotnej, należy do zadań dyrektora szkoły lub placówki<sup>25</sup> i wynika ze zdiagnozowanych potrzeb w tym zakresie. Ponadto, realizatorem zadań MEN w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli jest Ośrodek Rozwoju Edukacji, który zgodnie z przepisami § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli<sup>26</sup> działaniami obejmuje kadrę doskonalącą nauczycieli w całym kraju. Zdaniem składającej wyjaśnienie, obecnie nie ma możliwości zgłaszania zmian przez realizatorów NPZ w zakresie odpowiedzialności jednostki realizującej dane zadanie. Informację o odpowiedzialności dyrektora szkoły lub placówki za realizację tego zadania, MEN przekazywał Ministrowi Zdrowia w składanych corocznie sprawozdaniach zgodnie z art. 12 ustawy o zdrowiu publicznym. Na etapie uzgodnień międzyresortowych projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie NPZ na lata 2016-2020, zgłaszane przez MEN uwagi do zadania dotyczącego doskonalenia nauczycieli wychowania fizycznego oraz nauczycieli prowadzących zajęcia z zakresu edukacji zdrowotnej, nie dotyczyły zmiany podmiotu realizującego to zadanie.

W ocenie NIK, MEN był zobowiązany do realizacji zadań określonych w NPZ. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie NPZ wskazuje MEN, jako jedyne realizatora zadań, co nie było kwestionowane w trakcie prac nad projektem tego rozporządzenia.

(akta kontroli str. 37, 113, 549-561, 1348-1353)

2. W rocznych informacjach o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego za lata 2016-2018 przekazywanych do Ministra Zdrowia, jednostka kontrolowana nie wykazała realizacji dwóch zdań, tj. prowadzenia działań edukacyjnych w tym kampanii społecznych na temat zagrożeń wynikających z używania środków odurzających (cel 1 pkt 2.2.1.1.b), oraz poprawy zdrowia prokreacyjnego poprzez uwzględnienie zagadnień z tym związanych w programach kształcenia (cel 6 pkt 1).

Zastępca Dyrektora DWKI wyjaśniła, że w roku 2016 powyższe działanie celu 1, było finansowane z rezerwy celowej budżetu państwa na zadania związane z realizacją rządowego programu na lata 2014-2016 „Bezpieczna i przyjazna szkoła” i wykazane w pozycjach sprawozdania, jako finansowane ze źródeł tego programu. W informacjach o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego za 2017 rok i 2018 rok, działanie nie zostało wykazane, ponieważ nie powodowało nakładów finansowych. W odniesieniu do realizacji celu 6 Zastępca Dyrektora DWKI wyjaśniła, że problematyka poprawy zdrowia prokreacyjnego jest elementem zajęć edukacyjnych „Wychowanie do życia w rodzinie” realizowanych bezpośrednio przez szkoły w ramach podstawy programowej na podstawie odrębnych regulacji prawnych. Zdaniem składającej wyjaśnienia, brak uzasadnienia

<sup>25</sup> Zgodnie z § 6 ust.1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznania tych środków (Dz. U. Nr. 46, poz. 430, ze zm.). Obowiązujące do 31 grudnia 2018 r. oraz ustawa z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967, ze zm.).

<sup>26</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1041, ze zm.

wprowadzenia zmian do tych regulacji w zakresie kompetencji szkół, był wystarczającym powodem do niewykazywania w sprawozdaniach NPZ realizacji tego zadania, jako działanie własne MEN.

W ocenie NIK, źródło finansowania zadań nie determinuje jego przypisania do NPZ. Zatem, zadania realizowane z innych środków lub bez nakładów finansowych, a dotyczące zdrowia publicznego, powinny zostać wykazane w informacji przekazywanej Ministrowi Zdrowia. Nierzetelne sporządzenie rocznych informacji skutkowało brakiem odzwierciedlenia w sprawozdawczości faktycznego zakresu działalności MEN. Należy nadmienić, iż roczne informacje stanowią podstawę dla informacji Rady Ministrów przekazywanej Sejmowi RP oraz prowadzenia ewaluacji działań w zakresie zdrowia publicznego.

(akta kontroli str. 549-561,1348-1353)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Działania MEN w zakresie realizacji zadań NPZ przebiegały zgodnie z założeniami, były prawidłowo finansowane i przyniosły zakładane efekty. Wydatki zostały rzetelnie rozliczone, w tym niewykorzystane środki prawidłowo zwrócone. Koszty administracyjne oraz wkład własny realizatorów zadań były zgodne z wysokością ustaloną w umowach. Niższe niż zakładane kwoty wydatków wynikały z umów podpisanych z realizatorami wybranymi w drodze konkursów. Kampanie informacyjne o zrealizowanych zadaniach NPZ umożliwiały dotarcie do szerokiego kręgu odbiorców.

W latach 2016-2018 Minister nie realizował jednego zadania celu 1 NPZ, które zgodnie z założeniami zostało przypisane do wyłącznej kompetencji MEN. W sprawozdaniach za lata 2016-2018 przekazywanych do Ministra Zdrowia jednostka kontrolowana nie wykazała realizacji dwóch zadań, co było postępowaniem nierzetelnym.

#### OBSZAR

## **2. Współpraca realizatorów Narodowego Programu Zdrowia i koordynacja podejmowanych działań**

Opis stanu faktycznego

**2.1** MEN czynnie uczestniczył w opracowaniu Narodowego Programu Zdrowia. Kierownictwo Ministerstwa brało udział w pracach merytorycznych nad projektem rozporządzenia dotyczącego NPZ, zgłaszając najpierw 40 uwag o różnym charakterze – uwzględnionych zostało 29, a w kolejnym etapie uzgodnień sześć uwag – wszystkie zgłoszone przez MEN poprawki zostały uwzględnione. Nie zgłaszano uwag do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 w czasie prowadzonych uzgodnień na poziomie rządowym.

Uwzględnione zostało m.in. usunięcie MEN i ORE z grona realizatorów zadań:

- prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych w tym kampanii edukacyjnych, na temat ryzyka szkód wynikających ze spożywania alkoholu dla konsumentów i ich otoczenia,
- podnoszenie kompetencji osób pracujących z dziećmi i młodzieżą w zakresie skutecznych oddziaływań profilaktycznych oraz udzielających pomocy dzieciom z rodzin z problemami alkoholowymi.

(akta kontroli str.5-12,56-120)

**2.2** Przy podejmowaniu decyzji o realizacji określonego zadania kierowano się celami NPZ. Cele i treści nauczania z zakresu edukacji zdrowotnej dotyczące zdrowia fizycznego i psychicznego, bezpieczeństwa i higieny zostały uwzględnione

w podstawie programowej<sup>27</sup> na wszystkich etapach edukacyjnych, począwszy od wychowania przedszkolnego, poprzez kolejne etapy.

Zdaniem Zastępcy Dyrektora DWKI, cele i zadania określone w NPZ odnoszące się do wskazanej problematyki stanowią wzmocnienie dla realizowanych w ramach podstawy programowej kształcenia ogólnego celów i treści programowych.

Jako nowe zadanie do realizacji przez MEN pojawiło się działanie określone w celu operacyjnym 3 Profilaktyka problemów zdrowia psychicznego i poprawa dobrostanu psychicznego społeczeństwa - Zadanie 1.3. pn.: „Prowadzenie działań na rzecz upowszechniania wiedzy na temat zdrowia psychicznego i jego uwarunkowań, kształtowanie przekonań, postaw, zachowań i stylu życia wspierającego zdrowie psychiczne, rozwijanie umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrażających zdrowiu psychicznemu, przeciwdziałanie seksualizacji dzieci i młodzieży – w szczególności przez prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych”. Zadanie to jest realizowane w formie konkursu.

(akta kontroli str.2-12)

**2.3** W okresie objętym kontrolą, w związku z realizacją zadań NPZ, MEN nawiązał współpracę z innymi resortami i instytucjami:

- 1) od 2009 roku z Ministrem Zdrowia i Ministrem Sportu i Turystyki obowiązuje porozumienie o współpracy w sprawie promocji zdrowia i profilaktyki problemów dzieci i młodzieży. Współpraca pomiędzy Stronami Porozumienia miała na celu m.in. wspieranie i upowszechnianie działań polskich szkół należących do europejskiej sieci „Szkoly dla Zdrowia Europy”. Na jego podstawie ORE realizuje działania związane z Siecią Szkół i Przedszkoli Promujących Zdrowie.
- 2) od 2016 roku z Krajowym Biurem ds. Przeciwdziałania Narkomanii w zakresie profilaktyki uzależnień behawioralnych. Resort edukacji przygotowuje założenia merytoryczne do zadań kierowanych dla środowiska szkoły lub placówki w ramach konkursów ogłaszanych przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii ze środków Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych.
- 3) w 2018 r. z Głównym Inspektorem Sanitarnym. Deklaracja współpracy została podpisana 17 stycznia 2018 r. i odnosi się do rozwoju edukacji zdrowotnej w środowisku szkolnym oraz wymiany informacji niezbędnych do zapewnienia higienicznych warunków nauczania dzieci i młodzieży. W ramach porozumienia w 2018 r. przeprowadzono 16 konferencji dotyczących edukacji zdrowotnej.

(akta kontroli str. 1322-1347)

Przedstawiciele MEN weszli w skład ciał doradczych i opiniotwórczych NPZ tj.:

- Komitetu Sterującego Narodowego Programu Zdrowia, do zadań którego należy bieżąca koordynacja działań i rozwiązywanie problemów związanych z realizacją NPZ,
- Rady do spraw Zdrowia Publicznego, która pełni funkcję opiniodawczo-doradczą dla ministra właściwego do spraw zdrowia,
- Zespołów roboczych przy Radzie do spraw Zdrowia Publicznego – Zespołu roboczego ds. prewencji samobójstw i depresji oraz Zespołu roboczego do spraw monitorowania i realizacji celu operacyjnego drugiego NPZ w części: Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii.

(akta kontroli str.4-8, 750, 1178-1321)

---

<sup>27</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 roku w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. poz. 977, ze zm.).

**2.4** Co do zasady działania realizowane przez MEN, w ramach NPZ, miały charakter edukacyjny. Doskonalenie systemu oświaty i podnoszenie jakości edukacji zgodnie z polityką oświatową państwa w obszarze kształcenia ogólnego i wychowania prowadził ORE, który jest publiczną placówką doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym. ORE, w ramach swojej działalności statutowej, prowadzi m.in. szkolenia oraz inne formy działań na rzecz wspierania szkół i placówek, w tym kadry.

(akta kontroli str. 1322-1347)

**2.5** Roczna informacja o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego za rok 2016 została przekazana w wersji roboczej w dniu 28 kwietnia 2017 roku Ministrowi Zdrowia. Konsultacje i wyjaśnienia, ze strony Ministerstwa Zdrowia, dotyczące treści tego sprawozdania trwały do 10 sierpnia 2017 roku. Sprawozdanie za rok 2017 oraz 2018 zostało przekazane w wymaganym terminie, tj. do dnia 30 kwietnia. Od roku 2018 sprawozdania są przekazywane za pomocą dedykowanego systemu elektronicznego, który nie daje możliwości potwierdzenia daty przesłania dokumentu. Pisemne potwierdzenie wysłania dokumentu stanowi wydruk z systemu do zarządzania dokumentami elektronicznymi, który został wprowadzony w Ministerstwie.

(akta kontroli str. 4-55, 230-231, 549-561, 1348-1362)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

MEN, w celu realizacji zadań NPZ, podejmował współpracę z innymi podmiotami. Roczne informacje o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego były przekazywane Ministrowi Zdrowia terminowo.

### **3. Monitorowanie i ewaluacja zadań realizowanych w ramach Narodowego Programu Zdrowia**

Opis stanu  
faktycznego

**3.1** Planowane do osiągnięcia cele dla realizowanych zadań, były mierzalne, realne do osiągnięcia oraz określone w czasie. Przyjęte mierniki stanowiły adekwatną i wystarczającą bazę do oceny skuteczności i efektywności realizowanych zadań. Jako mierniki wskazywano m.in. liczbę uczestników szkoleń, konferencji, odbiorców kampanii medialnej, szkoleń e-learning, przeszkolonych przedstawicieli kuratoriów oświaty, nauczycieli, przedstawicieli poradni psychologiczno-pedagogicznych w zakresie zdrowia psychicznego i jego ochrony u dzieci i młodzieży. W wyniku przeprowadzonego badania, pod względem prawidłowości określenia celów i mierników, na próbie 8 zadań, realizowanych w latach 2016-2018, stwierdzono, że wszystkie zadania skutkowały osiągnięciem zakładanych celów, we wszystkich zadaniach prawidłowo określono mierniki, jednak w przypadku dwóch nie osiągnięto planowanej ich wartości.

Zakładanej wartości miernika nie osiągnięto w 2016 roku w zadaniu: Program wychowawczy i działania profilaktyczne realizowane w szkołach i placówkach systemu oświaty. Rekomendowane kierunki działań. Moduł pt. „Promocja zdrowia fizycznego i psychicznego w szkołach” oraz w zadaniu: Regionalne konferencje pn. Program wychowawczy i działania profilaktyczne realizowane w szkołach i placówkach systemu oświaty. Rekomendowane kierunki działań. Sesja III. Przeciwdziałanie uzależnieniom: działalność wychowawcza, edukacyjna, informacyjna i profilaktyczna w szkole. Nie została osiągnięta liczba uczestników szkoleń i konferencji, co było spowodowane niską frekwencją uczestników i niepoinformowaniem wcześniej organizatora tak, aby mógł dokonać naboru uzupełniającego.

(akta kontroli str. 226-255, 1899-1902)

**3.2** W okresie objętym kontrolą MEN prowadził badanie ewaluacyjne w ramach realizacji celu 3 zadania: „Prowadzenie działań na rzecz upowszechniania wiedzy na temat zdrowia psychicznego i jego uwarunkowań, kształtowanie przekonań, postaw, zachowań i stylu życia wspierającego zdrowie psychiczne, rozwijanie umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrażających zdrowiu psychicznemu, przeciwdziałanie seksualizacji dzieci i młodzieży poprzez prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych”. Badanie zostało zrealizowane we wszystkich województwach i łącznie objęło 80 szkół. W rezultacie przeprowadzonych badań ewaluacyjnych opisanych w raporcie, sformułowano następujące rekomendacje ogólne:

- stworzenie elektronicznego systemu komunikacji ze szkołami,
- usprawnienie wykorzystania technik informacyjno-komunikacyjnych w kontaktach z otoczeniem,
- określenie minimalnej zawartości stron internetowych szkół i innych placówek oświatowych,
- wprowadzenie jednolitego standardu dotyczącego nazw stron internetowych: nazewnictwa/adresów stron www,
- wprowadzenie holistycznego podejścia do wdrażania projektów/programów i innych działań w szkołach, gdyż obecnie są one realizowane jako odrębne, niespójne działania,
- żadna z centralnych baz danych nie zawiera wszystkich aktualnych adresów e-mailowych szkół, co oznacza konieczność ich aktualizacji i monitorowania.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DWKI, wyniki raportu posłużyły do przygotowania konkursu na kontynuację zadania w roku 2019. Ponadto, w 2016 r., na zlecenie MEN, zrealizowany został projekt pn. „Prowadzenie całościowych badań dotyczących funkcjonowania systemu oddziaływań profilaktycznych w Polsce”. Celem projektu było zwiększenie skuteczności profilaktyki uzależnień i zaburzeń zachowania w Polsce poprzez przeprowadzenie wielowymiarowej diagnozy sytuacji profilaktyki szkolnej i skali zachowań ryzykownych dzieci i młodzieży oraz ocena polityki społecznej i skuteczności działań profilaktycznych prowadząca do wypracowania planu zmian. Realizacja projektu została zakończona sformułowaniem rekomendacji dla systemu oddziaływań profilaktycznych, które zostały ujęte w opracowaniu pt. „Profilaktyka w szkole” pod redakcją dr Roberta Porzaka. W zakresie wspierania zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży rekomendacje zawarte w ww. pozycji dotyczyły budowania relacji w szkole bez stosowania agresji, przemocy, w tym cyberprzemocy, dbałości o klimat klasy i szkoły, wsparcia ze strony nauczycieli i rodziców. Rekomendacje te miały stanowić wytyczne do stworzenia zadań na konkurs NPZ w 2019 r.

(akta kontroli str.4-8,1509-1518,1899-1902)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA CZĄSTKOWA**

Określone dla realizowanych zadań i planowane do osiągnięcia cele były mierzalne, realne do osiągnięcia oraz określone w czasie, a mierniki adekwatne do oceny skuteczności i efektywności realizowanych zadań NPZ. Wyniki przeprowadzonej ewaluacji przyczyniły się do formułowania wymagań w ramach realizowanych zadań MEN w zakresie NPZ.

## IV. Uwagi i 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:

- Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność pełnej realizacji zadań przewidzianych w NPZ, a w przypadku braku odpowiednich instrumentów prawnych na pilną potrzebę zainicjowania zmian w Programie lub przepisach regulujących działalność Ministra Edukacji Narodowej.
- Wnioski Przekazywanie Ministrowi Zdrowia kompletnych danych o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego.

## 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.

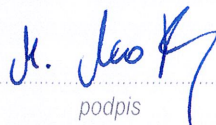
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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, 02 grudnia 2019 r.

Wiceprezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Małgorzata Motylow

  
podpis