



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.018.01.2019

Pan
Roman Ciepela
Prezydent Miasta Tarnowa
Urząd Miasta Tarnowa
ul. Adama Mickiewicza 2,
33-100 Tarnów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/078 Profilaktyka wad postawy u dzieci i młodzieży w szkołach publicznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Tarnowa, ul. Adama Mickiewicza 2, 33-100 Tarnów (<i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Ciepela, Prezydent Miasta Tarnowa (<i>Prezydent</i>),
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Rozpoznanie i monitorowanie problemu rozwoju wad postawy uczniów.2. Tworzenie warunków pobytu uczniów w szkołach ograniczających/minimalizujących czynniki sprzyjające rozwojowi wad postawy.3. Działania informacyjne i edukacyjne na rzecz eliminacji ryzyk wad postawy.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1) Marta Wojnarska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKR/164/2019 z 16 września 2019 r.2) Aleksander Podsiadło, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/160/2019 z 16 września 2019 r.3) Dariusz Jankowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/159/2019 z 16 września 2019 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., zwana dalej *ustawą o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2017-2019 Gmina Miejska Tarnów (*Gmina*) wspierała finansowo podległe szkoły w zorganizowaniu pobytu uczniów w szkołach w sposób minimalizujący czynniki sprzyjające rozwojowi wad postawy, jednak potrzeby szkół w tym zakresie nie były w pełni realizowane. Problem wad postawy u dzieci i młodzieży nie był rozpoznany i monitorowany w wystarczającym stopniu, a Gmina nie podejmowała żadnych działań informacyjnych i edukacyjnych, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym³, na rzecz eliminacji związanych z nim ryzyk.

W kontrolowanym okresie Gmina nie realizowała programów zdrowotnych, o których mowa w art. 48a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴, w zakresie profilaktyki wad postawy uczniów, argumentując to brakiem wystarczających środków finansowych. Jednocześnie Gmina zrezygnowała z propozycji bezpłatnego udziału w projekcie dotyczącym wczesnego wykrywania wad postawy i układu ruchu u dzieci w wieku szkolnym, choć pierwotnie starała się o dofinansowanie w tym zakresie w ramach współpracy prowadzonej z innym podmiotem.

NIK ocenia pozytywnie zapewnienie szkołom na terenie Gminy środków finansowych na organizację zajęć gimnastyki korekcyjnej dla uczniów, u których zdiagnozowano zniekształcenia kręgosłupa oraz udziału uczniów wszystkich szkół⁵ w powszechnym programie nauki pływania „Umiem pływać”. Gmina pozyskała również środki z budżetu państwa na wyposażenie gabinetów profilaktyki zdrowotnej, co przyczyniło się do poprawy jakości i dostępności tych świadczeń w nadzorowanych szkołach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozpoznanie i monitorowanie problemu wad postawy uczniów

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą dokumentem strategicznym opisującym kierunki oddziaływania w zakresie polityki zdrowotnej w Mieście Tarnowie był *Program działań w obszarze promocji zdrowia i profilaktyki chorób społecznych na lata 2016-2020*. Zidentyfikowane zostały w nim główne zagrożenia zdrowotne dla mieszkańców Tarnowa, wśród których wskazano m.in. choroby krążenia, nowotwory, choroby układu trawiennego oraz choroby zakaźne.

Dokonując rozpoznania potrzeb zdrowotnych społeczeństwa Miasta Tarnowa, rozpoznaniem nie objęto zagadnień dotyczących profilaktyki wad postawy uczniów.

(akta kontroli str. 170, 172-173, 176-221, 605-606)

Prezydent wskazał, że analiza potrzeb zdrowotnych mieszkańców Miasta przygotowywana przez Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu, w dużej mierze przeprowadzana była na podstawie wniosków Komisji Zdrowia Rady

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W tej kontroli zastosowano formę opisową w stosunku do oceny ogólnej.

³ Dz.U. z 2018 r. poz. 1492 ze zm., zwana dalej *ustawą o zdrowiu publicznym*.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1373 ze zm., zwana dalej *ustawą o świadczeniach*.

⁵ Dotyczy wszystkich szkół podstawowych dla których Gmina, była organem prowadzącym.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Miejskiej w Tarnowie. Jak wyjaśnił, w okresie objętym kontrolą, Komisja ta nie wniosowała o analizę potrzeb zdrowotnych w obszarze zniekształceń kręgosłupa i wad postawy u dzieci.

(akta kontroli str. 460, 463)

Dyrektor Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu wskazał, że rozpoznania potrzeb zdrowotnych społeczeństwa Miasta Tarnowa dokonano w oparciu o analizę publikowanych i dostępnych dokumentów o charakterze statystycznym i naukowym w zakresie ochrony zdrowia, które odnoszą się do określonej problematyki w tym obszarze, a także dokumentów strategicznych opracowywanych na szczeblu centralnym, wojewódzkim oraz gminnym, w oparciu o które wdrażane mogą być działania z zakresu ochrony zdrowia, w tym promocji zdrowia i profilaktyki chorób. Dyrektor wskazał, iż korzystano również z informacji dostępnych na stronach internetowych Narodowego Funduszu Zdrowia, Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwa Zdrowia, Województwa Małopolskiego oraz Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie.

(akta kontroli str. 170,172)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie realizowano osiem programów polityki zdrowotnej⁷, o których mowa w art. 48a ustawy o świadczeniach, przy czym żaden z nich nie obejmował wykrywania i profilaktyki wad postawy u dzieci i młodzieży.

(akta kontroli str. 167-168)

Dyrektor Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej wskazał, iż Urząd planował wdrożenie „Programu wczesnego wykrywania nabytych wad rozwoju u dzieci uczęszczających do szkół podstawowych oraz prowadzenia rehabilitacji korygującej wadę w latach 2017-2020”. W ramach tego Programu planowano m.in. prowadzenie profilaktyki wad postawy oraz zaburzeń wieku rozwojowego. Z opracowania programu zrezygnowano z uwagi na brak środków finansowych na jego realizację.

(akta kontroli str. 170, 174)

Prezydent wskazał, że z uwagi na ograniczenia finansowe Miasta i spowodowaną tym rezygnację z opracowania ww. programu, co było równoznaczne z brakiem otrzymania stosownej opinii Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (AOTMiT), Miasto Tarnów nie mogło aplikować o pozyskanie dofinansowania ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia na ten program zdrowotny.

(akta kontroli str. 460, 462-463)

W wyniku weryfikacji dwóch wybranych programów polityki zdrowotnej⁸ ustalono, że programy te uzyskały pozytywną opinię AOTMiT, spełniając tym samym wymogi art. 48a ust. 4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

(akta kontroli str. 438-448)

⁷ Realizowane w latach 2017-2019 programy polityki zdrowotnej: 1) Program zdrowotny dotyczący profilaktyki zakażeń pneumokokowych w Małopolsce, 2) Program zdrowotny profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w Małopolsce, 3) Program wykrywania zakażeń HCV w populacji szczególnego ryzyka na terenie miasta Tarnowa, 4) Program szczepień przeciwko grypie w populacji kobiet i mężczyzn powyżej 65. roku życia, 5) Program szczepień ochronnych przeciwko grypie w populacji osób starszych zamieszkałych w Tarnowie, 6) Rehabilitacja psychofizyczna i profilaktyka wtórna kobiet po mastektomii, 7) Diagnoza, terapia oraz rehabilitacja dzieci i młodzieży przewlekle chorych, niepełnosprawnych, w tym z niedorozwojem umysłowym, 8) Ograniczanie negatywnych skutków przewlekłych chorób narządu ruchu lub powodujących dysfunkcję narządu ruchu u osób dorosłych.

⁸ 1) Diagnoza, terapia oraz rehabilitacja dzieci i młodzieży przewlekle chorych, niepełnosprawnych, w tym z niedorozwojem umysłowym, 2) Ograniczanie negatywnych skutków przewlekłych chorób narządu ruchu lub powodujących dysfunkcję narządu ruchu u osób dorosłych.

W latach 2017-2019, wydatki związane z realizacją programów polityki zdrowotnej w dziale 851 *Ochrona zdrowia*, rozdziale 85149 *Programy polityki zdrowotnej* wyniosły: 772,1 tys., 586,3 tys. zł i 270 tys. zł⁹

(akta kontroli str. 433-437)

1.2. W latach 2017-2019 Urząd nie realizował zadań dotyczących profilaktyki wad postawy we współpracy z innymi organami administracji publicznej.

(akta kontroli str. 169)

1.3. Gmina, w ramach realizacji zadań własnych, nie dofinansowywała programów zdrowotnych i programów profilaktyki zdrowotnej dotyczących profilaktyki wad postawy w ramach działań organizowanych przez inne podmioty¹⁰.

(akta kontroli str. 673-674)

W ramach ogłoszonego w 2018 r. przez Zarząd Województwa Małopolskiego naboru wniosków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego 9. Oś Priorytetowa *Region spójny społecznie*, Działanie 9.2 *Usługi społeczne i zdrowotne*, Poddziałanie 9.2.1 *Usługi społeczne i zdrowotne w regionie*, Typ projektu B. *Wdrożenie programów zdrowotnych ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów dzieci i młodzieży*, o dofinansowanie mogły ubiegać się wszystkie podmioty z wyłączeniem osób fizycznych, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Grupą docelową (ostatecznymi odbiorcami wsparcia) w ramach niniejszego konkursu były dzieci w wieku przedszkolnym oraz dzieci i młodzież w wieku szkolnym (do ukończenia szkoły podstawowej) oraz ich rodziny. W ramach konkursu miały zostać wyłonione projekty służące wdrożeniu trzech Regionalnych Programów Zdrowotnych, w tym w obszarze wczesnego wykrywania wad rozwojowych postawy i układu ruchu u dzieci w wieku szkolnym.

Wniosek, w ramach przedmiotowego konkursu, na projekt „Wczesne wykrywanie wad rozwojowych postawy i układu ruchu u dzieci w wieku szkolnym miasta i gminy Tarnów” złożyła Spółka Jawna Geronimo M.Mielak, S .Zwolenik (*Geronimo*), a jej partnerem była Gmina Miejska Tarnów. Pomimo złożenia wniosku, 5 grudnia 2018 r. Geronimo zrezygnowało z realizacji projektu.

(akta kontroli str. 585-597, 689)

Prezydent Miasta Tarnowa wyjaśnił, że przystąpienie do partnerstwa z Geronimo wynikało z przeprowadzonej dogłębnej analizy kryteriów oceny wniosków i możliwości otrzymania punktacji zwiększającej prawdopodobieństwo pozyskania wsparcia. Jak dodał, w pierwszej fazie przygotowania projektu nie zostało dookreślone, że osobą kwalifikującą do rehabilitacji, badającą wady postawy musi być lekarz rehabilitacji. Zostało założone, że czynności tych będą dokonywać wykwalifikowani fizjoterapeuci – co wnioskodawca był w stanie zapewnić. Z chwilą kiedy okazało się, że kwalifikacji muszą dokonywać lekarze, Geronimo nie mogło spełnić tego warunku i zrezygnowało z udziału w konkursie.

(akta kontroli str. 428-431)

1.4. W okresie objętym kontrolą Gmina nie podejmowała działań w zakresie zdobywania ze źródeł zewnętrznych (np. z NFZ, w ramach regionalnych programów operacyjnych) środków na dofinansowanie realizacji zadań dotyczących profilaktyki wad postawy u uczniów.

(akta kontroli str. 174)

⁹ Stan na 30 września 2019 r.

¹⁰ Zgodnie z art. 48c ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, jednostka samorządu terytorialnego, w ramach realizacji zadań własnych, może dofinansowywać programy zdrowotne i programy polityki zdrowotnej inne niż realizowane przez tę jednostkę, polegające na profilaktyce chorób. Dofinansowanie to polega na udzieleniu realizatorowi programu, wybranemu w trybie konkursowym, dotacji celowej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej powyższe wynikało z uwagi na planowaną realizację przez Samorząd Województwa Małopolskiego programu zdrowotnego *Wczesne wykrywanie wad rozwojowych postawy i układu ruchu u dzieci w wieku szkolnym*, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020.

(akta kontroli str. 170,174)

1.5. W latach 2017-2019 w siedmiu¹¹ z 16 szkół podstawowych, dla których Gmina była organem prowadzącym, organizowano dodatkowe badania związane z wadami postawy uczniów oprócz badań bilansowych. Badania te w pięciu przypadkach były wykonane z inicjatywy firmy przeprowadzającej badania, a koszty ponosili rodzice uczniów. Przykładowe pakiety badań diagnostycznych kosztowały 35-50 zł i obejmowały m.in. komputerową analizę wad postawy, podoskopowe badanie stóp oraz ocenę fizjoterapeuty. W pozostałych dwóch przypadkach badania były bezpłatne i zostały przeprowadzone z inicjatywy przychodni oraz uczelni wyższej. Wyniki prowadzonych dodatkowych badań służyły m.in. kwalifikacji dzieci z wadami postawy na gimnastykę korekcyjną oraz stanowiły informację zwrotną dla rodziców o stanie zdrowia dzieci.

(akta kontroli str. 347-349)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Wskutek nienależytego przepływu informacji oraz zaniechań Gmina nie przystąpiła do udziału w projekcie dotyczącym wczesnego wykrywania wad rozwojowych postawy i układu ruchu u dzieci w wieku szkolnym, realizowanego w ramach Regionalnego Programu Zdrowotnego przez Fundację Rozwoju Regionów z Nowego Sącza (*Fundacja*).

Fundacja, 10 czerwca 2019 r., zwróciła się do Gminy z zaproszeniem do bezpłatnego udziału uczniów z terenu Miasta Tarnowa w projekcie, na który otrzymała dofinansowanie ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego. Projekt miał na celu poprawę stanu zdrowia dzieci w wieku szkolnym poprzez wczesne wykrycie i leczenie wad postawy i innych dysfunkcji układu ruchu, w szczególności skolioz, tj. wykonanie badań przesiewowych (diagnostyki uczniów szkół podstawowych ukierunkowanej na wczesne wykrywanie wad postawy i układu ruchu), działania korekcyjno-rehabilitacyjne (terapia obejmująca indywidualne oraz grupowe zajęcia korekcyjne), a także działania informacyjno-edukacyjnych (zajęcia dla rodziców/opiekunów prawnych i dzieci na temat wad postawy i skolioz oraz szkolenia dla pielęgniarek/higienistek szkolnych z zakresu wykrywania i leczenia wad postawy i układu ruchu).

Gmina nie przeprowadziła rzetelnej akcji informacyjnej wśród szkół, gdyż ograniczyła się tylko do wysłania zapytania mailowego do dyrektorów podległych szkół podstawowych oraz przedszkoli. W efekcie, 17 czerwca 2019 r., poinformowała Fundację, iż szkoły podstawowe nie są zainteresowane przystąpieniem do projektu.

Dyrektor Wydziału Edukacji wyjaśniła, że poza wysłaniem dwukrotnie maila w tej sprawie do podległych szkół podstawowych oraz przedszkoli, Gmina nie podejmowała innej formy rozpropagowania projektu (np. podczas spotkania z dyrektorami placówek). Wydział Edukacji nie badał ponadto jakie były przyczyny braku zainteresowania szkół uczestnictwem w projekcie.

(akta kontroli str. 677-685, 730, 740)

¹¹ SP nr 1, SP nr 3, SP nr 8, SP nr 9, SP nr 10, SP nr 14, SP nr 23.

Odrzucenie przez Gminę zaproszenia do bezpłatnego udziału w projekcie Fundacji było działaniem nierzetelnym. Gmina, która pierwotnie sama planowała realizować działania w tym zakresie we współpracy z Geronimo, zrezygnowała jednocześnie z zaproszenia otrzymanego od Fundacji. Tym samym nie dochowano należytej staranności, aby uczniowie z terenu Gminy skorzystali m.in. z możliwości odbycia dodatkowych badań przesiewowych oraz indywidualnej terapii korekcyjnej.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Izby problem rozwoju wad postawy uczniów na terenie Gminy Miasta Tarnowa nie był w wystarczającym stopniu rozpoznany oraz monitorowany. Pomimo przeprowadzenia rozpoznania potrzeb zdrowotnych społeczeństwa Miasta Tarnowa, działaniem tym nie objęto zagadnień dotyczących profilaktyki wad postawy uczniów. Ponadto Gmina nie zrealizowała zaplanowanego programu zdrowotnego w zakresie profilaktyki wad postawy, powołując się przy tym na względy finansowe. Jednocześnie należy zauważyć, że Gmina odrzuciła zaproszenie Fundacji Rozwoju Regionów do bezpłatnego udziału w realizowanym przez ten podmiot projekcie „Wczesnego wykrywania wad rozwojowych postawy i układu ruchu u dzieci w wieku szkolnym w 13 powiatach województwa małopolskiego”, pomimo zamiaru uczestnictwa w podobnym projekcie we współpracy z innym podmiotem.

OBSZAR

2. Tworzenie warunków pobytu uczniów w szkołach ograniczających/minimalizujących rozwój wad postawy

Opis stanu faktycznego

2.1. Gmina posiadała informacje o zasobach kadrowych i lokalowych, niezbędnych do prowadzenia profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym w szkołach, dla których była organem prowadzącym. W okresie objętym kontrolą w celu zapewnienia uczniom możliwości korzystania z gabinetu profilaktyki zdrowotnej, we wszystkich szkołach podstawowych, dla których gmina była organem prowadzącym, nieodpłatnie udostępniano gabinet profilaktyki zdrowotnej pielęgniarskiej lub higienistki szkolnej, spełniając tym samym wymogi art. 12 ustawy z dnia 12 kwietnia 2019 r. o opiece zdrowotnej nad uczniami¹².

(akta kontroli str. 14, 235, 355-357)

W latach 2017-2019 Urząd nie dokonywał kontroli lub audytów wewnętrznych w zakresie monitorowania realizacji świadczeń profilaktycznej opieki zdrowotnej w szkołach, pod kątem zgodności z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą¹³.

(akta kontroli str. 232, 351, 376)

2.2. W okresie objętym kontrolą Gmina wspierała finansowo szkoły¹⁴, dla których była organem prowadzącym, w przygotowaniu gabinetów profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej, w pracach remontowo-modernizacyjnych lub zakupie aparatury i wyposażenia tych gabinetów.

W 2017 r. Prezydent Miasta Tarnowa podpisał z Wojewodą Małopolskim dwie umowy w zakresie dotacji celowej na wyposażenie gabinetów profilaktyki zdrowotnej w szkołach. Na podstawie tych umów przyznano Gminie Miejskiej Tarnów dotacje w wysokości 135,9 tys. zł, a wykorzystana kwota dotacji wyniosła 131,3 tys. zł. Ze środków dotacji do szkół (w tym 15 szkół podstawowych) zakupiono m.in. tablice Snellena do badania ostrości wzroku, wagi medyczne ze wzrostomierzem, stetoskopy, aparaty do pomiaru ciśnienia tętniczego krwi z kompletem mankietów

¹² Dz. U. poz. 1078.

¹³ Dz. U. Nr 139 poz. 1133.

¹⁴ Środki finansowe na ten cel otrzymało 15 z 16 szkół.

dla dzieci i dorosłych, tablice-siatki centylowe wzrostu i masy ciała oraz inne pomoce do wykonywania testów przesiewowych i interpretacji ich wyników. Ze środków dotacji dla szkół podstawowych przekazano łącznie 68,5 tys. zł, a wykorzystano 65,6 tys. zł. Dodatkowo ze środków budżetu gminy wydatkowano na ten cel 9,5 tys. zł, z czego w 2017 r. – 2,8 tys. zł, w 2018 r. – 3,8 tys. zł oraz w 2019 r. – 2,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 234, 262-272, 604)

2.3. Spośród 16 szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina, wszystkie szkoły realizowały w latach 2017-2019 profilaktyczne programy zdrowotne dla uczniów, w tym m.in. *Umiem pływać, Trzymaj Formę, Przyjaciele Zippiego, Szkoła na widelcu, Zdrowie Nietrudne, Walka z cukrzycą*. Spośród 106 programów zrealizowanych przez szkoły, dziewięć z nich stanowiły programy, których realizacja mogła wpływać na profilaktykę wad postawy uczniów, choć w swoich założeniach nie były one ukierunkowane wyłącznie na ten aspekt.

Przykładowo program *Trzymaj Formę* propagował zdrowy styl życia, promując zbilansowane odżywianie i regularną aktywność fizyczną. Opierał się o założenie, że aktywny styl życia jest zdrowy, przyjemny, łatwo osiągalny i przystępny finansowo dla wszystkich niezależnie od wieku, płci i aktualnej sprawności fizycznej. Udział w programie wzięli uczniowie czterech szkół podstawowych¹⁵, dla których Gmina była organem prowadzącym. Podmiotami realizującymi program były Główny Inspektorat Sanitarny oraz Polska Federacja Żywności Związek Pracodawców. Koszty związane z realizacją programu w całości ponieśli jego realizatorzy.

Program powszechnej nauki pływania *Umiem pływać* adresowany był do uczniów szkół podstawowych z klas I – III. Wśród głównych celów programu wskazano m.in. upowszechnianie aktywności fizycznej dzieci i młodzieży, profilaktykę przeciwdziałania i korygowanie wad postawy, edukację w zakresie bezpiecznego korzystania z akwenów. W programie wzięli udział uczniowie wszystkich szkół podstawowych, dla których Gmina była organem prowadzącym. Koszt programu corocznie wynosił 60 tys. zł, z czego 20 tys. zł (33%) stanowiły środki uzyskane w ramach dofinansowania z Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów funkcjonującego w strukturach Ministerstwa Sportu i Turystyki. Pozostałe środki pochodziły z budżetu Gminy.

(akta kontroli str. 16-83, 460-461, 465, 647-652)

Poza ww. programem Gmina w latach 2018-2019 nie ubiegała się o uzyskanie ze środków Funduszu dofinansowania na organizację w szkołach zajęć sportowych dla uczniów z elementami gimnastyki korekcyjno-kompensacyjnej.

(akta kontroli str. 462, 465)

Prezydent wskazał, że powyższe wynikało z uwagi na brak możliwości finansowych Miasta w celu zapewnienia wymaganego wkładu własnego. Jak dodał, decyzja ta była również podyktowana faktem, że Miasto od kilku lat finansuje szkołom, dla których jest organem prowadzącym, zajęcia z gimnastyki korekcyjnej i nie limitowało potrzeb szkół w tym zakresie.

(akta kontroli str. 462, 465)

2.4. W okresie objętym kontrolą Małopolski Kurator Oświaty (dalej *Kurator*) dziewięć razy zawiadamiał Prezydenta Miasta Tarnowa o nieprawidłowościach stwierdzonych podczas kontroli prowadzonych w szkołach, z czego w 2017 r. do Prezydenta wpłynęły dwa zawiadomienia, w 2018 r. sześć zawiadomień, w 2019 r.¹⁶ jedno zawiadomienie. Powyższe zawiadomienia Kuratora zawierały

¹⁵ SP nr 5, SP nr 10, SP nr 14, SP nr 24.

¹⁶ Stan na dzień 8 listopada 2019 r.

łącznie 19 zaleceń dla dyrektorów skontrolowanych placówek. Żadne z ww. zawiadomień nie dotyczyło kwestii związanych z wadami postawy uczniów.

(akta kontroli str. 279-346, 602-603)

2.5. Dyrektor Wydziału Edukacji wyjaśniła, iż organ prowadzący w ramach sprawowanego nadzoru podczas przeprowadzanych narad z dyrektorami podległych szkół, w każdym roku szkolnym, przypomina o obowiązujących przepisach w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy uczniów, w tym przede wszystkim w wywiązywaniu się z obowiązku zapewnienia uczniom możliwości pozostawienia części podręczników i przyborów szkolnych, niezwłocznego zawiadamiania organu prowadzącego o każdym wypadku na terenie szkoły oraz przekazywania do Urzędu kopii protokołu kontroli bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów szkolnych. Dyrektor dodała, iż w sytuacjach niewywiązywania się ww. obowiązków, organ prowadzący wzywał do ich realizacji. Ponadto pracownicy Wydziału Edukacji telefonicznie przypominali prowadzonym szkołom o ciężących na nich obowiązkach.

(akta kontroli str. 233, 379)

2.6. Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach¹⁷, dyrektor szkoły, co najmniej raz w roku, dokonuje kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki oraz określa kierunki ich poprawy. Z ustaleń kontroli sporządza się protokół (zwany dalej *protokołem bhp*), którego kopię dyrektor przekazuje organowi prowadzącemu.

Badanie protokołów bhp za lata 2017-2019¹⁸ wykazało, że w tym okresie w jednej szkole meble nie były dostosowane do wzrostu uczniów (szczegóły przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 393-423, 452-459, 690-727)

2.7. W kontrolowanym okresie Urząd przekazywał szkołom, dla których był organem prowadzącym, środki finansowe z budżetu Gminy na tworzenie warunków pobytu uczniów w szkołach, by ograniczyć/zminimalizować czynniki sprzyjające rozwojowi wad postawy. Na ten cel w latach od 1 stycznia 2017 r. do 13 grudnia 2019 r. wydatkowano ogółem 3.320 tys. zł, w tym m.in.:

- 744,9 tys. zł na organizację zajęć gimnastyki korekcyjnej dla uczniów, u których zdiagnozowano zniekształcenia kręgosłupa,
- 1.937,3 tys. zł na wyposażenie szkół w odpowiednią infrastrukturę sportową,
- 181,6 tys. zł na dostosowanie stanowisk pracy do warunków antropometrycznych uczniów,
- 332,8 tys. zł na dodatkowe zajęcia, w tym m.in. zajęcia sportowe oraz edukacji zdrowotnej,
- 24,2 tys. zł na zakup sprzętu sportowego.

(akta kontroli str. 15-83, 655-672)

W wyniku weryfikacji arkuszy organizacyjnych¹⁹ czterech szkół podstawowych, dla których Gmina była organem prowadzącym, ustalono, iż w dokumentach tych uwzględniany został wymiar i przeznaczenie dodatkowych zajęć edukacyjnych przyznanych przez Gminę, w tym gimnastyki korekcyjnej. Spełniono tym samym

¹⁷ Dz. U. z 2003 r., Nr 6, poz. 69 ze zm., zwane dalej *rozporządzeniem w sprawie bhp*.

¹⁸ Badaniem objęto po jednym protokole dla każdej ze szkół podstawowych, dla którego Gmina była organem prowadzącym za lata 2017-2019. W Urzędzie nie było dokumentacji w tym zakresie z roku 2019 z SP nr 17.

¹⁹ Weryfikacją objęto po jednym arkuszu organizacyjnym za lata szkolne 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020 dla Szkoły Podstawowej nr 1, Szkoły Podstawowej nr 5, Szkoły Podstawowej nr 8 oraz Szkoły Podstawowej nr 18.

wymogi § 17 ust. 2a lit. e rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli²⁰.

(akta kontroli str. 653-654)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Gmina nie zapewniła pełnej realizacji potrzeb zgłaszanych przez dyrektorów szkół w protokołach bhp, w wyniku czego w podległych szkołach wystąpiły odchylenia od normy i nieprawidłowości w zakresie dostosowania stanowisk pracy uczniów.

Analiza treści protokołów bhp z dwóch szkół za lata 2017-2019, w których przeprowadzana była również niniejsza kontrola NIK, wykazała, że w Szkole Podstawowej nr 9 stan mebli szkolnych w niektórych salach wymagał wymiany (bez wskazania które), a w Szkole Podstawowej nr 10 ławki i krzesła były dostosowane do wzrostu uczniów. Tymczasem przeprowadzona na zlecenie NIK²¹ przez Wojewódzką Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Krakowie w ww. szkołach kontrola wykazała, że odchylenia od normy i nieprawidłowości w zakresie dostosowania stanowisk pracy uczniów dotyczą ponad 10% wszystkich poddanych ocenie stanowisk w tych szkołach, przy czym w Szkole Podstawowej nr 9 dotyczyło to 14% badanych stanowisk (56), natomiast w Szkole Podstawowej nr 10 – 7% objętych kontrolą stanowisk (57).

(akta kontroli str. 394-399, 452-459, 690-727)

Prezydent wyjaśnił, że brak pełnej realizacji potrzeb zawartych w protokołach bhp wynikał wyłącznie z ograniczeń finansowych organu. W ostatnich latach dokonano znacznych inwestycji, w tym termomodernizacji wszystkich budynków szkół podstawowych. Jak dodał, były to przedsięwzięcia mocno obciążające budżet samorządu. Prezydent wskazał ponadto, iż priorytetem dla miasta było zadbanie o fundamentalne potrzeby szkół, w tym ciepłe i przyjazne uczniom miejsce do nauki, a zadania takie jak zakup krzesel i stolików dokonuje się w miarę możliwości stopniowo.

(akta kontroli str. 460-461,464)

Dyrektor Wydziału Edukacji wyjaśniła, że przekazywane przez dyrektorów szkół protokoły były corocznie analizowane pod kątem zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły. Potrzeby zgłaszane w protokołach przez dyrektorów szkół są zawierane we wnioskach budżetowych co do wsparcia finansowego w zakresie realizacji konkretnych zadań, a Gmina stara się zawsze zapewniać środki finansowe na ich realizację. Jak zaznaczyła, ze względu na ograniczenia finansowe w pierwszej kolejności realizowane są jednakże zadania priorytetowe np. zalecenia sanepidu.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2017-2019 Gmina udzielała wsparcia finansowego szkołom, dla których była organem prowadzącym, dla zorganizowania pobytu uczniów w sposób minimalizujący czynniki sprzyjające rozwojowi wad postawy m.in w przygotowaniu gabinetów profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej, w pracach remontowo-modernizacyjnych lub zakupie aparatury i doposażenia tych gabinetów oraz umożliwieniu uczniom darmowego korzystania z gabinetu profilaktyki zdrowotnej. Ponadto szkołom zapewniono środki finansowe na organizację zajęć gimnastyki korekcyjnej dla uczniów, u których zdiagnozowano zniekształcenia kręgosłupa oraz udziału uczniów wszystkich podległych szkół podstawowych w powszechnym programie nauki pływania „Umiem pływać”.

²⁰ Dz.U. poz. 649 ze zm.

²¹ Kontrolę zlecono na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

Nie zrealizowano jednak wszystkich potrzeb szkół, które były zgłaszane przez dyrektorów w protokołach bhp. Powyższe działanie skutkowało stwierdzeniem podczas kontroli prowadzonej przez Wojewódzką Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Krakowie, odchyłań od normy i nieprawidłowości w zakresie dostosowania stanowisk pracy uczniów.

OBSZAR

3. Działania informacyjne i edukacyjne na rzecz eliminacji ryzyk rozwoju wad postawy

Opis stanu faktycznego

W latach 2017-2019, w ramach realizowanych przez gminę zadań dotyczących edukacji zdrowotnej, Urząd nie prowadził działań informacyjnych i edukacyjnych dotyczących profilaktyki wad postawy uczniów, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym²².

(akta kontroli str. 170,174)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą Urząd nie prowadził żadnych działań informacyjnych i edukacyjnych dotyczących profilaktyki wad postawy.

Zgodnie z art. 3 ustawy o zdrowiu publicznym, zadania z zakresu zdrowia publicznego realizują jednostki samorządu terytorialnego, realizujące zadania własne polegające na promocji lub ochronie zdrowia. Do zadań z zakresu zdrowia publicznego należą: edukacja zdrowotna dostosowana do potrzeb różnych grup społecznych, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych, promocja zdrowia, a także profilaktyka chorób (art. 2 tej ustawy).

Prezydent wskazał, że w kontrolowanym okresie Miasto podejmowało liczne działania z zakresu zdrowia publicznego, w tym m.in. działania z zakresu edukacji zdrowotnej dostosowanej do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych, promocji zdrowia, profilaktyki chorób, monitorowania i oceny stanu zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa. W ramach tych zadań realizowano działania edukacyjne w obszarze zdrowia w formie otwartych konferencji, w tym również z zakresu właściwej opieki nad małym dzieckiem, zadania edukacyjne i profilaktyczne skierowane do dzieci w wieku przedszkolnym i ich rodziców w zakresie zdrowia jamy ustnej, zadania z zakresu profilaktyki III stopnia skierowane do niepełnosprawnych dzieci i młodzieży oraz ich rodziców, a także zadania skierowane do niepełnosprawnych osób dorosłych. Jak dodał, z uwagi na ograniczone możliwości budżetowe, organ był zmuszony do zastosowania selekcji działań, a ich wybór był uwarunkowany zapotrzebowaniem społecznym oraz wcześniejszymi doświadczeniami realizacji takich działań.

(akta kontroli str. 461,464-465)

W ocenie NIK prowadzenie przez Gminę działań informacyjnych i edukacyjnych w odniesieniu do ww. kwestii, nie zwalnia organu z odpowiedzialności za brak takich działań w zakresie profilaktyki wad postawy. Wady takie nie są wyłącznie defektem kosmetycznym, ale mogą w przyszłości powodować m.in. poważne skutki zdrowotne w postaci zaburzeń krążeniowo-oddechowych, upośledzenia sprawności i wydolności ogólnej, zespołów bólowych kręgosłupa, problemów ginekologicznych u kobiet. Profilaktyka wad postawy powinna zatem stanowić ważny element działań edukacyjnych i informacyjnych prowadzonych przez Gminę.

²² Dz.U. z 2018 r., poz. 1492 ze zm., zwana dalej *ustawą o zdrowiu publicznym*.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niepodjęcie przez Urząd działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie profilaktyki wad postawy, co było niezgodne z wymogami wskazanymi w art. 2 i 3 ustawy o zdrowiu publicznym i sprzyjało minimalizowaniu ryzyka rozwoju wad postawy uczniów.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

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

- 1) prowadzenie systematycznych działań informacyjnych i edukacyjnych dotyczących profilaktyki wad postawy i ryzyka ich rozwoju, skierowanych zarówno do uczniów szkół podstawowych, jak i innych zainteresowanych grup (rodzice, uczniowie nauczyciele, dyrektorzy szkół);
- 2) podjęcie działań w celu zapewnienia pełnej realizacji potrzeb zgłaszanych przez dyrektorów podległych szkół w protokołach bhp, a tym samym zapewnienie dostosowania stanowisk pracy uczniów do obowiązujących w tym zakresie przepisów.

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 dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kraków, grudnia 2019 r.

Kontroler

Aleksander Podsiadło
specjalista kontroli państwowej