



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA. 410.020.04.2019

Rafał Piech
Prezydent Miasta

Urząd Miasta Siemianowice Śląskie
ul. Jana Pawła II 10
41-100 Siemianowice Śląskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Siemianowice Śląskie ul. Jana Pawła II 10, 41-100 Siemianowice Śląskie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Piech, Prezydenta Miasta Siemianowice Śląskie, okres zajmowania stanowiska od 1 grudnia 2014 r. do nadal.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia.2. Współpraca realizatorów Narodowego Programu Zdrowia i koordynacja podejmowanych działań.3. Monitorowanie i ewaluacja zadań realizowanych w ramach Narodowego Programu Zdrowia.
Okres objęty kontrolą	2016-2018 z uwzględnieniem okresów wcześniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.
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 Katowicach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Magdalena Kisiołek, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKA/164/2019 z 8 lipca 2019 r., nr LKA/219/2019 z 9 września 2019 r., nr LKA/ 265/2019 z 11 października 2019 r.2. Magdalena Śleziak, inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr LKA/165/2019 z 8 lipca 2019 r.

(akta kontroli str.1-4d)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia³ była prowadzona przez Miasto Siemianowice Śląskie⁴ zgodnie z przyjętymi w budżecie Miasta założeniami.

W Mieście posiadano dane dotyczące stanu zdrowia i potrzeb zdrowotnych mieszkańców.

W przypadku dwóch spośród sześciu badanych przedsięwzięć, wpisujących się w zadania z zakresu zdrowia publicznego, zastosowano nieprawidłowy tryb wyboru realizatora, a w jednym przypadku wybrano ofertę niezgodnie z przyjętymi kryteriami.

NIK ocenia negatywnie brak opracowania programów lub strategii ochrony zdrowia psychicznego i programów zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym, określonych w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020⁵, a także nieprzedłożenie Radzie Gminy sprawozdań z realizacji gminnego programu przeciwdziałania narkomanii za rok 2017 i 2018, pomimo takiego obowiązku określonego w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁶.

Miasto nawiązywało współpracę z licznymi jednostkami w ramach realizacji zadań NPZ. Prowadzona działalność informacyjno-szkoleniowa w ramach zadań wpisujących się w cele NPZ była ograniczona jedynie do zadań z zakresu ochrony środowiska.

Roczne informacje o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego za lata 2016-2018, sporządzane na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie rocznej informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego⁷ były przekazywane terminowo, jednakże sporządzano je w części nierzetelnie, bowiem m.in. prezentowano w nich zadania niebędące zadaniami z zakresu zdrowia publicznego oraz wykazywano nieprawidłowe kwoty środków wydatkowanych na te zadania.

Z uwagi na nieokreślenie precyzyjnych celów, oczekiwanych efektów oraz wskaźników do oceny stopnia ich uzyskania, istotnie utrudniona była rzetelna ocena skuteczności podejmowanych działań oraz efektywności zaangażowanych środków.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: „NPZ”.

⁴ Dalej: „Miasto”.

⁵ Dz. U z 2016 r. poz. 1492.

⁶ Dz.U. z 2019 r. 852; dalej: „ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii”.

⁷ Dz. U. poz. 2216.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia

1.1 W Regulaminie Organizacyjnym⁹ Urzędu zadania realizowane w ramach NPZ powierzono:

- Wydziałowi Polityki Społecznej, w zakresie zdrowia publicznego, m.in.: realizację zadań z zakresu ochrony zdrowia, profilaktyki i promocji zdrowia; prowadzenia spraw związanych z wykonywaniem analizy stanu zdrowotności mieszkańców oraz potrzeb w zakresie opieki zdrowotnej, jak i realizacji zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii i ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, które zostały określone w zakresach czynności trzech pracowników;
- Wydziałowi Kultury i Sportu m.in.: opracowywanie planów rozwojowych w zakresie kultury i kultury fizycznej oraz realizowanie wynikających z nich zadań, organizowanie ogólnomiejskich imprez kulturalnych i rekreacyjno-sportowych, realizacja zadań z zakresu tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu w Mieście, które przypisano w zakresach czynności dwóm pracownikom;
- Wydziałowi Edukacji m.in.: realizowanie zadań związanych z zapewnieniem odpowiedniej formy kształcenia specjalnego dzieciom posiadającym orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, prowadzenie spraw związanych z profilaktyką zdrowotną dzieci realizowaną w trakcie wyjazdów śródrocznych, które powierzono w zakresach czynności trzech pracowników.

(akta kontroli, str.11-14, 114-115)

1.2 W Mieście nie opracowano odrębnego dokumentu strategicznego w zakresie polityki zdrowotnej. Jak wyjaśnił Prezydent: „specyfika Siemianowic Śląskich nie odbiega znacząco od innych miast aglomeracji, wobec powyższego korzystano z opracowań dotyczących województwa śląskiego”.

(akta kontroli str. 1347)

Dokumentami strategicznymi, w których odniesiono się do kwestii związanych z określeniem stanu zdrowia mieszkańców Siemianowic Śląskich oraz ich potrzeb zdrowotnych były: „Strategia Rozwoju Miasta do roku 2030”¹⁰ oraz „Lokalny Program Rewitalizacji dla Miasta Siemianowice Śląskie na lata 2016-2020”¹¹. W dokumentach tych przewidziano m.in. powstanie na terenie Siemianowic Śląskich

⁸ 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.

⁹ Wprowadzonym Zarządzeniem nr 1/2018 Prezydenta Miasta Siemianowice Śląskie z dnia 22 listopada 2018 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta Siemianowice Śląskie, ze zm. (obowiązującego od dnia podjęcia). Wcześniej zadania WSP określono w Regulaminach Organizacyjnych wprowadzonych następującymi Zarządzeniami Prezydenta Miasta Siemianowice Śląskie tj.: Nr 305/2015 z dnia 30 marca 2015 r. ze zm., Nr 1927 z dnia 1 lutego 2017 r., Nr 2346/2017 z dnia 22 czerwca 2017 r. ze zm., Nr 2346/2017 r. z dnia 22 czerwca 2017 r., Nr 2601/2017 z dnia 14 września 2017 r. ze zm., Nr 2992/2018 z dnia 9 stycznia 2018 r., Nr 3302/2018 z dnia 27 kwietnia 2018 r., Nr 3613/2018 z dnia 20 sierpnia 2018 r. ze zm., Nr 1/2018 z dnia 22 listopada 2018 r. ze zm.

¹⁰ Uchwała Nr 333/2017 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z 26 stycznia 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Siemianowic Śląskich do 2030 roku.

¹¹ Uchwała Nr 318/2016 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Rewitalizacji dla Miasta Siemianowice Śląskie na lata 2016-2022.

Śląskiego Centrum Zapobiegania i Leczenia Otyłości oraz przyjęcie programu Profilaktyki Raka Jelita Grubego.

W Siemianowicach Śląskich nie utworzono Śląskiego Centrum Zapobiegania i Leczenia Otyłości. Prezydent wyjaśnił, że „W Szpitalu Miejskim w Siemianowicach Śląskich podjęto działania mające na celu w przyszłości rozszerzenie zakresu udzielanych świadczeń, co w rezultacie pozwoli na rozpoczęcie działań prowadzących ściśle do uruchomienia Centrum”.

Szpital Miejski w latach 2017-2019 prowadził na terenie miasta program NA WSPAK¹², którego przedmiotem było wdrożenie programu profilaktyki nowotworowej w kierunku wczesnego wykrywania nowotworu jelita grubego. W ramach projektu zostały zorganizowane badania profilaktyczno-diagnostyczne dla 600 mieszkańców Siemianowic Śląskich.

(akta kontroli str. 256-258, 392, 929)

W zakresie zadań objętych NPZ w Mieście realizowany był w latach 2016-2018 program polityki zdrowotnej: *Profilaktyka zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV)*. W Mieście realizowano także programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii (szczegółowo opisane w pkt 1.5.).

(akta kontroli str. 28-44, 60-83, 152-159, 182-193, 723-738, 773-804)

1.3 W 2015 r. w Urzędzie sporządzono *Informację na temat zabezpieczenia opieki zdrowotnej mieszkańców Siemianowic Śląskich w kontekście realizacji zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnot*¹³. Jedną z podstaw prawnych do powstania tego dokumentu stanowił art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁴.

Dokument zawierał następujące informacje: dane o sytuacji demograficznej i epidemiologicznej, ocenę zaspokojenia potrzeb zdrowotnych lokalnej społeczności, dane dotyczące kadr medycznych, podejmowane działania w zakresie profilaktyki i promocji zdrowia. Informacja powstała w oparciu o dane m.in. z zasobów własnych Urzędu, Głównego Urzędu Statystycznego, Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Katowicach, Narodowego Funduszu Zdrowia, publicznych i niepublicznych podmiotów leczniczych oraz placówek oświatowych. Ww. informacja została opracowana na podstawie danych za lata 2011-2014.

W latach 2016-2018 nie sporządzano aktualizacji ww. informacji na temat zabezpieczenia opieki zdrowotnej mieszkańców Siemianowic Śląskich, natomiast korzystano z licznych dokumentów i opracowań dotyczących województwa śląskiego, w których zawarto aktualne dane dotyczące Siemianowic Śląskich. Ponadto programy przyjmowane przez Miasto były poprzedzone analizą potrzeb zdrowotnych jej mieszkańców.

(akta kontroli str. 541-582, 928, 1360, 1375)

1.4 Według Informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego za poszczególne lata, w okresie 2016 r. – 2018 r. w Mieście zrealizowano 50 zadań/działań, w tym 42 bezpośrednio związane z celami określonymi w NPZ, dla których realizatorem jest jst (w 2016 r. - pięć zadań, w 2017 r. - 22 zadania, a w 2018 r. 17 zadań).

¹² Projekt realizowany był w ramach Poddziałania 8.3.2 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 i był współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

¹³ Uchwała nr 45/2015 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 23 kwietnia 2015 r.

¹⁴ Dz. U z 2019 r. poz. 1373, ze zm.; dalej: „ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej”.

W ww. informacjach wymieniono m.in. zadania inwestycyjne, zadania z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody, niemieszczące się w ramach zadań z zakresu zdrowia publicznego, co przedstawiono w pkt. 2 niniejszego wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na 64 zadania przypisane w NPZ do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego, w 2016 r. w Mieście zrealizowano pięć zadań wpisujących się w cele NPZ, a w 2017 r. i 2018 r. po 10 zadań. Jedno zadanie realizowano przez wszystkie trzy lata, a sześć tych samych zadań było realizowanych w dwóch kolejnych latach¹⁵.

Prezydent wyjaśnił, że „realizacja wszystkich zadań określonych do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w NPZ jest problematyczna z uwagi na ograniczone środki (...) i brak wyspecjalizowanej kadry”. Dodął, że „głównym kryterium podejmowania decyzji o wyborze określonego zadania do realizacji było zapotrzebowanie mieszkańców, które zgłaszane było na cyklicznych spotkaniach mieszkańców z władzami miasta (...) i były dostosowywane do możliwości finansowych budżetu miasta”.

(akta kontroli str. 627-642, 929-930, 1391-1392)

1.5 W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 4¹ ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁶, Rada Miasta Siemianowic Śląskich¹⁷ przyjmowała corocznie uchwałami¹⁸ gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dla Miasta Siemianowice Śląskie. W programach tych uwzględniano także cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w NPZ. W programach określono m.in. cele, zadania, planowane strategie działań, realizatorów zadań, źródła finansowania oraz zadania i zasady działania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Rada Miasta, na podstawie z art. 10 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, uchwaliła gminne programy przeciwdziałania narkomanii na 2016 r. oraz lata 2017-2018¹⁹. Treść programu na lata 2017-2018 zawierała zadania określone w NPZ wskazane do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego. Prezydent nie przedłożył Radzie Miasta raportów z realizacji gminnego programu przeciwdziałania narkomanii za rok 2017 i 2018, co szczegółowo opisano poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 28-44, 60, 83, 118-124)

¹⁵ Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego HPV realizowany odrębnie w 2016 r, 2017 r. i 2018 r., *Bezpieczne wakacje realizowane w 2017 r. i 2018 r.*, *Nie daj się wciągnąć* realizowane w 2017 r. i 2018 r., *Night Skating* realizowane w 2017 r. i 2018 r., *Spartakiada przedszkolaków* realizowane w 2017 r. i 2018 r., *Współzawodnictwo sportowe siemianowickich szkół* realizowane w 2017 r. i 2018 r. oraz *Tydzień sportu dla wszystkich* realizowane w 2017 r. i 2018 r.

¹⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.

¹⁷ Dalej: „Rada Miasta”.

¹⁸ Uchwała nr 145 /2015 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2016, Uchwała nr 293 /2016 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2017 oraz Uchwała nr 522 /2017 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2018, dalej: „GPPiRA”.

¹⁹ Uchwała nr 190/2016 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 31 marca 2016 w sprawie przyjęcia Programu Przeciwdziałania Narkomanii dla miasta Siemianowice Śląskie na rok 2016 i Uchwała nr 236/2016 r. Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 23 czerwca 2016 w sprawie: częściowej zmiany Uchwały nr 190/2016 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 31 marca 2016 w sprawie przyjęcia Programu Przeciwdziałania Narkomanii dla miasta Siemianowice Śląskie na rok 2016 oraz Uchwała nr 355/2017 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu przeciwdziałania narkomanii dla miasta Siemianowice Śląskie na lata 2017-2018; dalej: „GPPN”.

1.6 W 2015 r. realizowany w Mieście Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) otrzymał pozytywną opinię AOTMiT²⁰. W kolejnych latach (2016-2018) program ten był realizowany w niezmienionej formie, zatem kolejne opinie AOTMiT nie były wymagane zgodnie z art. 48a ust. 5 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

W 2018 r. Prezydent Miasta otrzymał pozytywną opinię Wojewody Śląskiego²¹ dotyczącą zgodności programu z priorytetami dla regionalnej polityki zdrowotnej oraz zgodności z celami operacyjnymi NPZ.

(akta kontroli str. 713-724, 773-811)

1.7 W Mieście nie opracowano samorządowych programów lub strategii ochrony zdrowia psychicznego ani programów zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym, co szerzej opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 11-15)

1.8 W Mieście nie powołano zespołu koordynującego działanie i monitorującego realizację zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń psychicznych, co szerzej opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 236)

1.9 Na podstawie analizy dokumentacji sześciu wybranych zadań, ujętych w Informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego²² stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą w sposób wystarczający rozpowszechniano informacje o realizowanych działaniach przyczyniających się do realizacji celów NPZ.

W każdym z badanych przypadków przeprowadzono kampanię informacyjną. W związku z jej realizacją przez pracowników Urzędu nie ponoszono dodatkowych kosztów z tego tytułu. Pracownicy w ramach czynności służbowych m.in. zamieszczali informacje na: stronach internetowych Urzędu²³, portalach społecznościowych²⁴, w gazecie samorządowej "Głos Miasta"²⁵, drukowali i prowadzili kolportaż: ulotek²⁶, plakatów²⁷.

Ponadto, informacje o akcji HPV w 2016 r. i 2017 r. przekazywano w kościołach parafialnych.

W przypadku trzech zadań²⁸, ich realizację zlecono podmiotom, które również prowadziły kampanię: informacyjną, promocyjną i edukacyjną, na co Urząd

²⁰ Nr 15/2015 r. z 9 lutego 2015 r.

²¹ ZDVla.966.4.50.2017 z 4 lipca 2017 r.

²² Tj.: Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (Dalej: HPV) na rok 2016, IX Tydzień sportu dla wszystkich - 2017 rok, Zielone płuca miast - 2017 rok, Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) na rok 2017, X tydzień sportu dla wszystkich – 2018 rok, Night skating – 2018 rok.

²³ www.siemianowice.pl (dotyczy sześciu badanych).

²⁴ Trzy zadania tj.: 1.2. Tydzień sportu dla wszystkich w 2017 i 2018, 3 Night skating, które ukazały się na: Facebooku.

²⁵ Jednokrotnie przy realizacji kampanii w ramach dwóch zadań, tj.: Tygodnia sportu dla wszystkich na 2017 r. i 2018 r.

²⁶ W ramach trzech zadań: 1. Tydzień sportu dla wszystkich – 2018 r. w ilości 2000 szt. wydruk i kolportaż, 2. Zielone Płuca Miasta – kolportaż 1000 szt. (wydruk Integracja 24.pl – realizator), 3. HPV – 2017 – kolportaż 1000 szt. ulotek otrzymanych od producenta szczepionek firma MSD Polska Sp. z o.o.).

²⁷ W ramach dwóch zadań tj.: HPV 2016 i 2017 wydrukowano i rozwieszono plakaty (50 szt.): w ośmiu szkołach, w 21 aptekach, na 10 słupach ogłoszeniowych i 7 NZOZ znajdujących się na terenie miasta Siemianowice Śl.

²⁸ Trzem z sześciu badanych, tj. HPV 2016 i 2017 – realizator NPLA „Michałkowice” wyłoniony w ramach przeprowadzonych konkursów, Zielone Płuca Miasta 2017 – realizator Integracja 24.pl wyłonionych w ramach ustawy o zamówieniach publicznych.

wydatkował kwotę w wysokości 35,0 tys. zł (z czego 9,0 tys. zł sfinansowano ze środków Unii Europejskiej).

(akta kontroli str. 16-26, 116-117)

1.10 Miasto w latach 2017-2018 planowało na realizację zadań NPZ środki w kwotach odpowiednio: 16 873,8 tys. zł (plan po zmianach 18 605,4 tys. zł) oraz 2 106,5 tys. zł (2 589,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 1360)

1.11 Według Informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego:

- w 2016 r. Miasto realizowało pięć zadań, na które wydatkowano 135,9 tys. zł,
- w 2017 r. realizowano 28 zadań, na które przeznaczono środki w kwocie 13 517,9 tys. zł,
- w 2018 r. realizowano 17 zadań, na które wydatkowano 2 580,0 tys. zł.

W latach 2016-2018 udział środków wydatkowanych na realizację tych zadań w budżecie Miasta ogółem wyniósł odpowiednio: 0,05%, 3,93% i 0,72%.

Wydatki poniesione na ww. zadania w stanowiły 72,7% środków zaplanowanych w 2017 r. oraz odpowiednio 99,9% w 2018 r.

W 2016 r. w Mieście nie planowano odrębnie środków dla zadań NPZ. Prezydent wyjaśnił, że „kwota 208.995,00 zł był to cały budżet funduszu alkoholowego na rok 2016 w czterech paragrafach. Na zadania ujęte w NPZ wydano kwotę 47.704,79 zł. Pozostała kwota została wydatkowana na pozostałe zadania ujęte w Miejskim Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2016 rok”.

W 2017 r. nie zrealizowano planu wydatków ze względu na niższe niż zakładano koszty związane z realizacją czterech zadań²⁹.

Wszystkie ww. zaplanowane zadania zostały wykonane.

(akta kontroli str. 1278-1316, 1360, 1374-1375)

1.12 Łączna wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań ujętych w Informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego wyniosła 16 233,6 tys. zł.

W 2017 r. pozyskano środki z Unii Europejskiej³⁰ w kwocie 10 618,2 tys. zł, tj. 65,4% łącznych kosztów zrealizowanych zadań wyszczególnionych w Informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego oraz z Ministerstwa Sportu w kwocie 822,6 tys. zł (5,1%). Środki fundacji, stowarzyszeń i klubów sportowych przeznaczone na realizację zadań w 2017 r. wyniosły 16,5 tys. zł (0,1%). Ponadto „Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego HPV na rok 2018” uzyskał dofinansowanie z NFZ w kwocie 19,5 tys. zł³¹.

W 2018 r. pozyskano środki z NFZ w wys. 19,5 tys. zł (0,1%), a udział finansowy stowarzyszeń w realizacji zadań wyniósł 1,7 tys. zł (0,01%).

(akta kontroli str. 627-642, 812-826)

²⁹ Z zaplanowanej kwoty 934 115,00 zł na realizację zadania Zielone płuca miast wydatkowano 738 077,77 zł (79,0%), z zaplanowanej kwoty 8 692 092,00 zł na realizację zadania „Wsparcie mobilności miejskiej projekt udogodnień dla wykorzystujących rower w mieście” wydatkowano 6 995 905,05 zł (80,5%), z zaplanowanej kwoty 8 391 430,00 zł na realizację zadania „Kompleksowa termomodernizacja Zespołu Szkół Sportowych” wydatkowano 5 893 052,90 zł (70,2%), z zaplanowanej kwoty 4,3 mln zł na realizację zadania Jasno bezpiecznie i ekologicznie wymiana opraw oświetlenia ulicznego wydatkowano 1 947 210,17 zł (45,3%).

³⁰ Ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020.

³¹ Urząd zawnioskował do NFZ o dofinansowanie 31 sierpnia 2017 r.

1.13 Badaniem prawidłowości wyboru realizatora zadań ujętych w Informacjach o zadaniach z zakresu zdrowia publicznego objęto sześć zadań³² (po dwa z każdego roku objętego kontrolą³³). I tak:

- w przypadku dwóch zadań³⁴ Miasto zleciło wykonanie inwestycji wykonawcy wybranemu w wyniku przeprowadzenia przetargu nieograniczonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o zamówieniach publicznych³⁵. Postępowania przetargowe dotyczące tych zadań zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami tej ustawy. Zadania te nie stanowiły jednak zadań z zakresu zdrowia publicznego, co szczegółowo przedstawiono w pkt. 2.7. Realizatora jednego zadania wyłoniono na podstawie konkursu przeprowadzonego na podstawie art. 48 ustawy o świadczenia opieki zdrowotnej³⁶. Ogłoszenie otwartego konkursu ofert zawierało wymagane elementy określone w art. 48b ww. ustawy, tj. przedmiot konkursu ofert, wymagania stawiane oferentom, niezbędne do realizacji programu polityki zdrowotnej, termin i miejsce składania ofert. Przyjęte kryteria wyboru ofert były mierzalne i obiektywne, jednakże ich ocena nie została dokonana zgodnie z tymi kryteriami, co szerzej opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- kolejne zadanie³⁷ zlecono po negocjacjach z jednym wykonawcą, po uzyskaniu zgody Prezydenta³⁸. Tryb ten jednak nie był prawidłowy, co szerzej opisano w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wykonawcę następnego z zadań³⁹ wyłoniono w trybie zapytania ofertowego zgodnie z regulaminem udzielenia zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. euro⁴⁰,
- w ramach kolejnego zadania - Profilaktyka przeciwdziałania alkoholizmowi w 2016 r. - realizowano kilka działań, których zleceniobiorcy zostali wybrani po negocjacjach z jednym wykonawcą, po uzyskaniu zgody Prezydenta oraz w trybie zapytania ofertowego zgodnie z regulaminem udzielenia zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. euro⁴¹. Tryb ten jednak nie był prawidłowy, co szerzej opisano w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 739-772, 857-864, 879-886, 1368)

1.14 W umowach na realizację sześciu zadań objętych badaniem Miasto należycie zabezpieczyło swoje interesy w szczególności poprzez zawarcie w nich zapisów dot. szczegółowego opisu zadania, terminu jego wykonania, sposobu płatności i ich

³² Profilaktyka przeciwdziałania alkoholizmowi (zadanie realizowane w 2016 r.), Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) (zadanie realizowane w 2016 r.), Budowa boiska do piłki nożnej ze sztuczną nawierzchnią MOSiR Pszczelnik (zadanie realizowane w 2017 r.), Profilaktyka otyłości wśród dzieci i młodzieży (zadanie realizowane w 2017 r.), Budowa siłowni zewnętrznej na Przelajce przy ul. Rzeczej wraz z oświetleniem terenu (zadanie realizowane w 2018 r.), Kolonie letnie dla dzieci z rodzin z problemem alkoholowym (zadanie realizowane w 2018 r.).

³³ Przy wyborze próby kierowano się wysokością wydatkowanych środków na dane zadanie oraz zawodowym osądem kontrolera.

³⁴ Budowa boiska do piłki nożnej ze sztuczną nawierzchnią MOSiR Pszczelnik i Budowa siłowni zewnętrznej na Przelajce przy ul. Rzeczej wraz z oświetleniem terenu.

³⁵ Dz. U. z 2018 r. poz.1986, ze zm.

³⁶ HPV.

³⁷ Profilaktyka otyłości wśród dzieci i młodzieży.

³⁸ Na podstawie § 11 Zarządzenia Prezydenta Miasta nr 2130/2017 z 24 marca 2017 r.

³⁹ Kolonie letnie dla dzieci z rodzin z problemem alkoholowym.

⁴⁰ Zarządzenie nr 2626/2017 Prezydenta Miasta Siemianowice Śląskie z dnia 4 października 2017 r.

⁴¹ Zarządzenie 451/2015 Prezydenta Miasta Siemianowice Śląskie z 4 maja 2015 r.

terminów, trybu kontroli ich wykonania oraz kar umownych w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

(akta kontroli str. 766-771, 835-838, 846-848, 854-856, 865-878, 887-909, 913-917)

1.15 Wydatki poniesione na realizację sześciu ww. zadań objętych badaniem wyniosły 2 869,9 tys. zł i dokonywano ich zgodnie z przyjętymi w danym przypadku zasadami (m.in. na podstawie protokołu odbioru i rachunku, sprawozdania) oraz w wysokościach i terminach określonych w umowach. Zadania te zostały zrealizowane w całości.

(akta kontroli str. 918-919, 1368)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą w Mieście nie opracowano samorządowych programów lub strategii ochrony zdrowia psychicznego ani programów zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym, pomimo że zgodnie z NPZ jednostkom samorządu terytorialnego przypisano realizację zadań określonych w ramach trzeciego celu operacyjnego NPZ⁴², tj. 1.4. Opracowanie i realizacja samorządowych programów lub strategii ochrony zdrowia psychicznego oraz 2.6. Opracowanie i realizacja programów zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym. Ponadto art. 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego⁴³ stanowi m.in. że ochrona zdrowia psychicznego obejmuje realizację zadań dotyczących w szczególności promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym, a zadania te są realizowane w ramach NPZ.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że „w Urzędzie Miasta Siemianowice Śląskie nie opracowano samorządowego programu na lata 2016-2018 dotyczącego ochrony zdrowia psychicznego w rodzinie i środowisku lokalnym albowiem uznano, że przyjęty w mieście program działań na rzecz osób z niepełnosprawnością czyni zadość wymaganiom NPZ. Błędna interpretacja wymagań dotyczących NPZ przez osoby odpowiedzialne za działania w tym przedmiocie, spowodowała brak (...) opracowania odrębnego programu na lata 2016-2018”.

(akta kontroli str.13-15)

Ponadto, do czasu kontroli NIK, w Mieście nie powołano zespołu koordynującego działanie i monitorującego realizację zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń psychicznych z udziałem przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, opieki zdrowotnej oraz systemu oświaty na obszarze gminy, pomimo że obowiązek taki wynika z załącznika do rozporządzenia w sprawie NPZ, tj. trzeciego celu operacyjnego NPZ, zadania 3.6.

Dopiero Zarządzeniem nr 566/2019 Prezydenta Miasta Siemianowice Śląskie z 29 lipca 2019 r. powołano Zespół Koordynujący działania na rzecz ochrony zdrowia psychicznego na terenie Miasta Siemianowice Śląskie na lata 2019-2022. W skład Zespołu wchodził przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, opieki zdrowotnej oraz systemu oświaty na obszarze Miasta Siemianowice Śląskie. Do zadań zespołu należało (1) tworzenie strategii i programów mających na celu zapewnienie osobom z zaburzeniami psychicznymi kompleksowej, wielostronnej i powszechnie dostępnej opieki zdrowotnej oraz innych form opieki i pomocy niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym i społecznym oraz (2) kształtowanie wobec osób z zaburzeniami psychicznymi właściwych postaw

⁴² Profilaktyka problemów zdrowia psychicznego i poprawa dobrostanu psychicznego społeczeństwa.

⁴³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1878, ze zm.

społecznych, w szczególności zrozumienia, tolerancji, życzliwości, a także przeciwdziałania ich dyskryminacji.

Zastępca Prezydenta wyjaśniła, że powodem niepowołania ww. zespołu było nieopracowanie przez jednostkę programów lub strategii ochrony w zakresie zdrowia psychicznego oraz programów zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym.

(akta kontroli str. 15, 228-232, 236)

Zdaniem NIK, powołanie zespołu koordynującego, jest odrębnym zadaniem NPZ, niezależnym od opracowania samorządowego programu lub strategii ochrony zdrowia psychicznego.

2. Prezydent nie przedłożył Radzie Miasta raportów z realizacji gminnych programów przeciwdziałania narkomanii za 2017 r. i 2018 r., pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Prezydent wyjaśnił, że „ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii nie nakłada obowiązku przyjęcia sprawozdania z realizacji miejskiego programu narkomanii przez Radę Miasta w formie uchwały, wobec powyższego przyjęto, iż realizacja programu za lata ubiegłe, która była sprawozdawana każdorazowo na komisjach Rady Miasta oraz na Sesji Rady Miasta przy przyjmowaniu programu na kolejny rok wyczerpuje ten obowiązek. (...) Ponadto, sprawozdania z realizacji Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii za lata 2016-2018, corocznie były przekazywane do Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Katowicach.”

(akta kontroli str. 45-59, 84-111, 120-124, 1367)

NIK zauważa, iż w świetle wskazanego wyżej przepisu ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, formą sprawozdawania działań podejmowanych w trakcie roku w ramach realizacji gminnego programu przeciwdziałania narkomanii oraz uzyskiwanych efektów są raporty sporządzane corocznie przez Prezydenta, które powinny być przedkładane Radzie Miasta z zachowaniem ustawowego terminu (31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy raport).

3. Przy wyborze wykonawcy zadania z zakresu zdrowia publicznego: *Profilaktyki otyłości wśród dzieci i młodzieży* w 2017 r. nie zastosowano trybu określonego w art. 14 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym⁴⁴, który stanowi, m.in. że powierzenie realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego odbywa się w trybie konkursu ofert ogłaszanego przez dysponenta środków oraz że do wyboru realizatorów zadań nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych.

Wykonawcę ww. zadania wybrano na podstawie § 11 Zarządzenia Prezydenta Miasta Siemianowice Śląskie nr 2130/2017 z 24 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. euro, który w szczególności uzasadnionych przypadkach dopuszczał możliwość dokonania zamówienia po negocjacjach z tylko jednym wykonawcą za zgodą Prezydenta. W ramach realizacji zadania zleceniobiorca zobowiązał się m.in. do przebadania uczniów, interpretacji badań, przeprowadzenia ankiety żywieniowej, przeprowadzenia prelekcji wśród uczniów, przeprowadzenia pogadanek dla rodziców/opiekunów o zdrowym żywieniu, statystycznego opracowania wyników badań z analiza oraz przekazania sprawozdania z przeprowadzonych badań.

Prezydent wyjaśnił, że „zadanie realizowano nie jako usługę medyczną, a jako analizę w związku z zamiarem wykonania diagnozy wśród siemianowickich uczniów

⁴⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1492, ze zm.; dalej: „ustawa o zdrowiu publicznym”.

odnośnie badania skłonności do otyłości w ramach tworzenia Śląskiego Centrum Otyłości. Ponieważ podmiot miał doświadczenie w przeprowadzaniu takich analiz (...) skorzystano z prawa zawarcia umowy z jednym wykonawcą za zgodą Prezydenta Miasta”.

(akta kontroli str. 851-856, 931, 1328-1338)

Zdaniem NIK, ww. zadanie było zadaniem z zakresu zdrowia publicznego i kwalifikowało się do przeprowadzenia konkursu ofert, zgodnie z przepisami art. 14 ustawy o zdrowiu publicznym, gdyż przedmiotem tego zadania była m.in. ocena stanu zdrowia uczniów w zakresie otyłości oraz edukacja zdrowotna z tym związana, tj. w ramach celu pierwszego NPZ⁴⁵ zadania 1.2.5 (Prowadzenie działań na rzecz zachowania właściwej masy ciała, w tym zadania związane z przeciwdziałaniem nadwadze i otyłości).

4. Wykonawcą działania *Warsztaty terapeutyczno-profilaktyczne dla dzieci ze środowisk zagrożonych chorobą alkoholową*, będącego elementem zadania *Profilaktyka przeciwdziałania alkoholizmowi w 2016 r.*, wyłoniono nie zachowując zasady konkurencyjności przy wyborze oferty.

Realizator powyższego działania został wybrany w trybie określonym w § 9 Załącznika do Zarządzenia Prezydenta Miasta Siemianowice Śląskie nr 451/2015 z 4 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro, tj. wyboru jednego wykonawcy, pomimo że wystąpiły przesłanki do zastosowania trybu określonego w § 5 ww. załącznika, tj. zaproszenia do składania ofert handlowych przez co najmniej trzech wykonawców. W ocenie NIK, nie wystąpiła sytuacja, o której mowa w § 9: „w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się możliwość odstąpienia, za pisemną zgodą Prezydenta Miasta, od zasad opisanych § 5 i dokonania zamówienia po negocjacjach z jednym wykonawcą”, gdyż zadanie mogło być realizowane przez wiele podmiotów.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że wybrany podmiot od lat zajmował się dziećmi z rodzin zagrożonych problemem alkoholowym. Dlatego wyjazd na warsztaty z osobami, z którymi dziećmi były żyte był jak najbardziej uzasadniony.

(akta kontroli str. 829-842, 931-932, 1324, 1326)

NIK zauważa, że w kolejnych latach wyjazdy na warsztaty dla dzieci ze środowisk zagrożonych chorobą alkoholową były organizowane przez inne podmioty, które zostały wyłonione w trybie zapewniającym konkurencyjność, tj. zaproszenia do składania ofert.

5. W konkursie ofert na wybór realizatora *Programu profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w 2016 r.* wybrano ofertę, która nie spełniała kryteriów określonych w ogłoszeniu o konkursie przeprowadzonym na podstawie art. 48 ustawy o świadczenia opieki zdrowotnej.

Zgodnie z § 6 Szczegółowych warunków konkursu ofert, minimalnym wymaganiem w stosunku do zleceniobiorcy było m.in. zapewnienie w zakresie personelu udzielającego świadczeń w ramach programu zdrowotnego, co najmniej jednej osoby do przeprowadzenia spotkań dla rodziców/opiekunów prawnych posiadającej tytuł naukowy - co najmniej doktora nauk medycznych ze specjalizacją II stopnia położnictwa i ginekologii.

W wybranej przez komisję konkursową ofercie nie wskazano, kto poprowadzi ww. spotkania. W protokole z posiedzenia komisji konkursowej z dnia 3 marca 2016 r. wskazano, że oferta spełnia wymogi formalne i zawiera wszystkie wymagane

⁴⁵ Poprawa sposobu żywienia i stanu odżywienia społeczeństwa oraz aktywności fizycznej społeczeństwa.

załączniki. Podano również, że przyjęto ustne wyjaśnienia oferenta w zakresie spełnienia wymogów formalnych w zakresie osoby odpowiedzialnej za edukację rodziców, który podał, że osoba ta będzie zatrudniona na zasadzie podwykonawstwa.

Jednakże ani ww. protokole ani w ofercie nie udokumentowano, że spełniony został wymóg odpowiedniego wykształcenia osoby prowadzącej spotkanie dla rodziców.

Przewodniczący Komisji konkursowej wyjaśnił, że złożone przez oferenta deklaracje były wystarczające i po ich otrzymaniu oferta została dopuszczona do kolejnego etapu oceny merytorycznej.

Po zawarciu umowy z oferentem, ostatecznie, spotkanie z rodzicami poprowadziła osoba nieposiadająca tytułu doktora nauk medycznych i posiadająca inną niż wymagana specjalizację (onkologia kliniczna).

Zastępca Prezydenta zatwierdzająca wynik konkursu, wyjaśniła, że „z uwagi na sprawy losowe ostatecznie spotkanie poprowadziła w zastępstwie inna osoba, która nie posiadała wykształcenia określonego w szczegółowych warunkach konkursu”.

(akta kontroli str.739-772, 921, 1265-1270)

Zdaniem NIK, rozstrzygnięcie postępowania naruszało zasady konkursu, gdyż wybrana oferta nie spełniała wymaganych kryteriów. Nie udokumentowano bowiem spełnienia wymogu określonego w ogłoszeniu o konkursie dotyczącego wykształcenia osoby prowadzącej spotkanie dla rodziców. W pkt 3 przedstawionej oferty - Informacja na temat personelu medycznego, który będzie realizował świadczenia zdrowotne, nie został uzupełniony ani zmieniony *wykaz imienny personelu medycznego, który będzie realizował świadczenia z określeniem kwalifikacji zawodowych i doświadczenia*.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w Mieście posiadano dane dotyczące stanu zdrowia i potrzeb zdrowotnych mieszkańców.

Zrealizowane przez Miasto zadania/działania przyczyniające się do realizacji celów NPZ przebiegały zgodnie z założeniami budżetowymi, były prawidłowo finansowane. W przypadku dwóch spośród sześciu badanych zadań/działań zastosowano jednak nieprawidłowy tryb wyboru realizatora, a w jednym przypadku wybrano ofertę niezgodnie z przyjętymi kryteriami.

NIK ocenia negatywnie brak opracowania programów lub strategii ochrony zdrowia psychicznego i programów zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym, wymaganych w rozporządzeniu w sprawie NPZ, a także nieprzedłożenie Radzie Gminy sprawozdań z realizacji gminnego programu przeciwdziałania narkomanii za rok 2017 i 2018, pomimo takiego obowiązku określonego w ustawie o narkomanii.

OBSZAR

2. Współpraca realizatorów Narodowego Programu Zdrowia i koordynacja podejmowanych działań

Opis stanu faktycznego

2.1 Gmina nie brała czynnego udziału w opracowywaniu NPZ.

(akta kontroli str. 236)

2.2 Jak wyjaśnił m.in. Prezydent Miasta: „Podejmując decyzje o realizacji zadań (...) w latach 2016-2018 skoncentrowano się na zaspokajaniu rozpoznanych i zdefiniowanych we wcześniejszych latach potrzebach społeczności lokalnej, (...) nie kierowano się regulacjami NPZ”.

(akta kontroli str. 923)

2.3 W okresie objętym kontrolą Miasto przy realizacji zadań NPZ współpracowało m.in. z Samodzielnym Publicznym Zakładem Lecznictwa Psychiatrycznego

w Siemianowicach Śląskich, Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną w Siemianowicach Śląskich oraz placówkami edukacyjnymi i organizacjami pozarządowymi.

W dniu 16 lutego 2017 r. Urząd przystąpił do konkursu ogłoszonego przez Ministra Zdrowia na realizację zadania z zakresu zdrowia publicznego "Tworzenie grup wsparcia dla osób z otyłością", zgodnie art.14 ust.1 ustawy o zdrowiu publicznym. Ze względu na braki formalne⁴⁶ i ich nieuzupełnienie w terminie oferta została odrzucona, co szczegółowo przedstawiono poniżej, w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 629-712, 923)

2.4 Program Ochrony Środowiska dla Miasta Siemianowice Śląskie na lata 2018–2022 został przyjęty uchwałą Nr 24/2018 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 20 grudnia 2018 r. Miasto nie otrzymało wsparcia przy opracowywaniu programu od jednostek naukowych, Ministra Zdrowia ani Ministra Środowiska. Program ten został opracowany ze środków własnych gminy.

(akta kontroli str. 236, 1375)

2.5 W okresie objętym kontrolą Miasto nie prowadziło działalności informacyjnej i szkoleniowej w ramach celów operacyjnych NPZ: drugiego⁴⁷ (zadania 2.1.1., 2.2., 3.1.1., 3.1.2., 4.2.) trzeciego (zadania 1.3., 2.11.) i czwartego⁴⁸ (zadania 1.2.).

W rocznej informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego wykazano, że Miasto prowadziło działalność informacyjną w ramach ww. celów poprzez realizację dwóch zadań: (1) Akcja promująca selektywną zbiórkę odpadów komunalnych w placówkach oświatowych na terenie Miasta Siemianowice Śląskie oraz (2) Wsparcie mobilności miejskiej projekt udogodnień dla wykorzystujących rower w mieście zostało skierowane do wszystkich mieszkańców Siemianowic Śląskich. Zdaniem NIK, ww. dwa zadania nie są jednak zadaniami z zakresu zdrowia publicznego, co szerzej opisano poniżej w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 236-240)

2.6 Roczne informacje o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego za lata 2016 - 2018 przekazano terminowo⁴⁹.

(akta kontroli str. 643-655)

2.7 W latach 2016-2018 w ww. rocznych informacjach ujęto realizowane w Mieście zadania niebędące zadaniami z zakresu zdrowia publicznego. Ponadto wystąpiły przypadki podania nieprawidłowych danych dotyczących wysokości poniesionych wydatków oraz wskazania niewłaściwych celów NPZ realizowanych przez wykazane zadania, co szczegółowo przedstawiono w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 627-642)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nierzetelnie sporządzono ofertę złożoną w ramach konkursu ogłoszonego przez Ministra Zdrowia na realizację zadania z zakresu zdrowia

⁴⁶ Brak informacji o założeniach przyjętych do wyliczenia kosztów administracyjnych oraz brak informacji o wysokości wnioskowanych środków na realizację zadania.

⁴⁷ Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi.

⁴⁸ Ograniczenie ryzyka zdrowotnego wynikającego z zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych w środowisku zewnętrznym, miejscu pracy, zamieszkania, rekreacji oraz nauki.

⁴⁹ Sprawozdania za lata 2017 i 2018 przekazywano za pomocą systemu internetowego, udostępnionego przez Ministerstwo Zdrowia

publicznego "Tworzenie grup wsparcia dla osób z otyłością" w 2017 r., bowiem w złożonej ofercie, w Pkt IV - Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania z zakresu zdrowia publicznego, nie wskazano wysokości wnioskowanych środków na realizację zadania. Ze względu na ww. brak formalny oferta została odrzucona.

Naczelnik Wydziału Polityki Społecznej (sporządzająca ofertę) wyjaśniła, że „brak wpisania w rubrykę wysokości wnioskowanych środków (...) wynikał z omyłki pisarskiej”.

(akta kontroli str. 629-712, 1318)

2. W latach 2016-2018 roczne informacje o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego były sporządzane w części nierzetelnie. I tak:

a) W informacjach wykazano osiem zadań, niebędących zadaniami z zakresu zdrowia publicznego, spośród 16 skontrolowanych zadań (50,0%):

- w 2017 r. i 2018 r. w informacjach wykazano sześć zadań inwestycyjnych: cztery realizowane w ramach celu czwartego, zadanie 4.1⁵⁰ NPZ na kwotę 14 843,1 tys. zł (*Budowa nowoczesnego oświetlenia ulicznego z wykorzystaniem OZE w Siemianowicach Śląskich* (7,0 tys. zł); *Jasno, bezpiecznie i ekologicznie – wymiana opraw oświetlenia ulicznego z wykorzystaniem rozwiązań z zakresu oszczędności energii etap I* (1 947,2 tys. zł), *Kompleksowa termomodernizacja Zespołu Szkół Sportowych wraz z zastosowaniem rozwiązań OZE* (5 893,0 tys. zł) i *Wsparcie mobilności miejskiej projekt udogodnień dla wykorzystujących rower w mieście* (6 995,9 tys. zł) oraz dwa w ramach celu pierwszego, zadanie 1.1.3.2)⁵¹ NPZ na łączną kwotę 2 763,1 tys. zł (*Budowa boiska do piłki nożnej ze sztuczną nawierzchnią MOSiR Pszczelnik* (2 485,8 tys. zł) i *Budowa siłowni zewnętrznej na Przełajce przy ul. Rzecznej wraz z oświetleniem terenu* (277,3 tys. zł)),
- w 2017 r. w ramach celu czwartego, zadanie 4.1 NPZ wykazano jedno zadanie z zakresu ochrony środowiska (*Akcja promująca selektywną zbiórkę odpadów komunalnych w placówkach oświatowych na terenie Miasta Siemianowice Śląskie* (brak wydatków),
- w 2017 r. w ramach celu pierwszego, zadanie 1.1.3.1) NPZ⁵² wykazano zadanie (*Zielone Płuca Miast* (738,1 tys. zł)), które jest zadaniem z zakresu ochrony przyrody.

Prezydent wyjaśnił m.in. że ww. zadania kształtują środowisko sprzyjające zdrowiu, mają znaczący wpływ na podniesienie aktywności fizycznej wszystkich mieszkańców Siemianowic Śląskich i zapewniają możliwość spędzenia czasu w przyjaznym dla zdrowia środowisku.

Wojewoda, w udzielonej NIK informacji, podał, że „wszystkie zadania zostały zaakceptowane jako wpisujące się do wskazanych celów”.

Podzielając stanowisko Prezydenta, że ww. zadania przyczyniają się do realizacji celów NPZ, NIK zwraca uwagę, że zadania te nie stanowią zadań w zakresie zdrowia publicznego i jako takie nie powinny być wykazywane w sporządzanych przez Urząd informacjach o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego. Przyjęcie innego założenia prowadziłoby do tego, że znaczną część zadań realizowanych przez samorząd należałoby wykazać w tych informacjach, gdyż mają one pośredni wpływ na zdrowie publiczne.

⁵⁰ Kształtowanie środowiska sprzyjającego zdrowiu.

⁵¹ Zapewnienie dostępności do obiektów sportowych i zajęć polegających na aktywności fizycznej.

⁵² Działania promujące zdrowy styl życia.

b) W informacjach nierzetelnie wykazano analogiczne dwa zadania (12,5%) w ramach różnych celów. I tak:

- W 2016 r. zadanie *Profilaktyka otyłości wśród dzieci i młodzieży* zostało przyporządkowane jako realizowane w ramach celu pierwszego zadanie 1.1.3)⁵³, a w 2017 r. wskazano je jako zadanie 1.2.5)⁵⁴

Prezydent wyjaśnił, że „cele te są w treści bardzo zbliżone. Można powiedzieć, że obydwa wpisują się zarówno w pierwsze jak i drugie zadanie”.

NIK zauważa, że decydującym o kwalifikacji określonego zadania w ww. Informacjach winien być dominujący cel podejmowanego działania i jego zakres.

- W 2017 r. zadanie *Spartakiada przedszkolaków* zostało niewłaściwie przyporządkowane do celu czwartego NPZ, mimo że było to zadanie mające na celu zwiększenie aktywności fizycznej wśród przedszkolaków i powinno być ujęte w ramach celu pierwszego zadanie 1.1.3 NPZ.

Prezydent wyjaśnił, że przyczyną powyższej nieprawidłowości był błąd w sporządzeniu informacji, który skorygowano w 2018 r.

c) W informacjach błędnie wykazywano kwoty wydatków poniesionych na realizację 20 zadań, z tego: dwóch w 2016 r.⁵⁵, 11 w 2017 r.⁵⁶ i siedmiu w 2018 r.⁵⁷, poprzez ich zawyżenie lub zaniżenie o łączną kwotę odpowiednio 364,2 tys. zł i 38,3 tys. zł.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że błędne kwoty zostały wprowadzone do informacji omyłkowo, poprzez podanie kwoty netto zamiast brutto, bądź też kwoty z planu zamiast rzeczywistego wydatkowania. Dodał, że w przypadku dwóch zadań z uwagi na podobny zakres zadań kwoty wydatków zostały omyłkowo zamienione.

(akta kontroli str. 627-642, 930-931, 1354-1358, 1373, 1411)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w Mieście nawiązywano współpracę z licznymi jednostkami w ramach realizacji zadań NPZ. Prowadzona przez Miasto działalność informacyjno-szkoleniowa w ramach zadań wskazanych w drugim, trzecim i czwartym celu NPZ była ograniczona jedynie do zadań z zakresu ochrony środowiska. Roczne informacje o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego za lata 2016-2018 były przekazywane terminowo, jednakże sporządzano je w części nierzetelnie.

⁵³ Upowszechnianie w szkołach i placówkach systemu oświaty wiedzy dotyczącej zdrowego odżywiania się i aktywności fizycznej.

⁵⁴ Prowadzenie działań na rzecz zachowania właściwej masy ciała w tym, zadania związane z przeciwdziałaniem nadwadze i otyłości.

⁵⁵ W zadaniu *Profilaktyka przeciwdziałania narkomanii wśród dzieci i młodzieży* wykazano 7,1 tys. zł zamiast 7,4 tys. zł, w zadaniu *Profilaktyka przeciwdziałania alkoholizmowi* 2016 r. wykazano 47,3 tys. zł zamiast 47,7 tys. zł.

⁵⁶ W zadaniu *Bezpieczne wakacje* wykazano 3,0 tys. zł zamiast 1,7 tys. zł, w zadaniu *Budowa nowoczesnego oświetlenia ulicznego z wykorzystaniem OZE* wykazano 19,9 tys. zł zamiast 7,0 tys. zł, w zadaniu *Budowa ścieżki sprawnościowo-rekreacyjnej przy szkole podstawowej nr 1* wykazano 386,3 tys. zł zamiast 83,3 tys. zł, w zadaniu *IX dzień sportu dla wszystkich* wykazano 13 200,0 zł zamiast 13 245,40 zł, w zadaniu *Jasno bezpiecznie i ekologicznie wymiana opraw oświetlenia ulicznego* wykazano 1 947 210,01 zł zamiast 1 947 210,17 zł, w zadaniu *Nie daj się wciągnąć* wykazano 9,7 tys. zł zamiast 9,6 tys. zł, w zadaniu *Pocięta historia* wykazano 1,3 tys. zł zamiast 0,4 tys. zł, w zadaniu *Profilaktyka chorób serca, układu ruchu, udaru mózgu* wykazano 46,1 tys. zł zamiast 46,3 tys. zł, w zadaniu *Spartakiada przedszkolaków* wykazano 4,0 tys. zł zamiast 1,2 tys. zł, w zadaniu *Współzawodnictwo siemianowickich szkół* wykazano 55,0 tys. zł zamiast 54,0 tys. zł, w zadaniu *Zielone płuca miast* wykazano 736,7 tys. zł zamiast 738,1 tys. zł.

⁵⁷ W zadaniu *Bezpieczne wakacje* wykazano 1682,0 zł zamiast 1639,45 zł, w zadaniu *Kolonie letnie dla dzieci z rodzin z problemem alkoholowym* wykazano 37,5 tys. zł zamiast 10,0 tys. zł, w zadaniu *Kolonie letnie z programem profilaktycznym* wykazano 10,0 tys. zł zamiast 37,5 tys. zł, w zadaniu *Nie daj się wciągnąć* wykazano 13,0 tys. zł zamiast 2,0 tys. zł, w zadaniu *Spartakiada przedszkolaków* wykazano 5,0 tys. zł zamiast 1,3 tys. zł, w zadaniu *Współzawodnictwo siemianowickich szkół* wykazano 55,0 tys. zł zamiast 55,3 tys. zł, w zadaniu *X dzień sportu dla wszystkich* wykazano 12,0 tys. zł zamiast 20,0 tys. zł.

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

Opis stanu faktycznego

3.1 Badaniem w zakresie prawidłowości określenia celów i mierników, objęto dziewięć zadań realizowanych w kontrolowanym okresie przez Miasto⁵⁸. W każdym przypadku określono cel zadania. W dwóch przypadkach (*Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego HPV w 2016 r. i 2017 r.*) określono miernik, jego planowaną wartość i oczekiwany efekt realizacji zadania. Dla *Programu profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego HPV* określono miernik liczby zaszczepionych osób - wartość docelowa 269 osób w 2016 r. i 400 osób w 2017 r.– wartość osiągnięta odpowiednio 98 i 71 osób.

Prezydent wyjaśnił, że „przyczyną takiego stanu rzeczy było mniejsze zainteresowanie szczepieniami niż zakładano. Decyzja o szczepieniu leży w gestii rodzica/opiekuna, więc trudno przewidzieć, ile osób ostatecznie zdecyduje o udziale dziecka w programie”.

W pozostałych przypadkach⁵⁹ albo w ogóle nie określono miernika lub wskazywano na mierniki kampanii informacyjnych związanych z tymi zadaniami, które nie pozwalały jednak na rzetelne monitorowanie realizowanych zadań uwzględnionych w Informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego, co szczegółowo przedstawiono poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1350-1353, 1374)

3.2 W latach 2016-2018 w Urzędzie nie prowadzono monitoringu realizacji zadań NPZ. Nie prowadzono również i nie zlecano przeprowadzenia badań ewaluacyjnych NPZ ani nie dokonywano analizy efektów zadań NPZ realizowanych w tym okresie, ponieważ jak wyjaśnił Prezydent „nie wprowadzono NPZ dla miasta Siemianowice Śląskie tylko realizowano zadania w mieście, które wpisują się jako elementy NPZ”.

(akta kontroli str. 923, 932)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W Urzędzie nie określono celów, ich mierników, ani rezultatów/efektów dla siedmiu⁶⁰ spośród dziewięciu zbadanych zadań z zakresu zdrowia publicznego.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶¹ wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Dla rzetelnego monitorowania i oceny poniesionych wydatków na realizowane zadania niezbędne jest określenie sposobu pomiaru ich efektywności i skuteczności, na co wskazują zalecenia standardu B6, określone w załączniku do komunikatu 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli

⁵⁸ *Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego HPV w 2016 r. i w 2017 r., IX tydzień sportu dla wszystkich w 2017 r., X tydzień sportu dla wszystkich w 2018 r., Night Skating w 2018 r., Uczyni mnie drzewem w 2017 r., Nie daj się wciągnąć w 2017 r., Piknik Zdrowia w 2018 r. i Spartakiada Przedszkolaków w 2018 r.*

⁵⁹ *IX tydzień sportu dla wszystkich w 2017 r., X tydzień sportu dla wszystkich w 2018 r., Night Skating w 2018 r., Uczyni mnie drzewem w 2017 r., Nie daj się wciągnąć w 2017 r., Piknik Zdrowia w 2018 r. i Spartakiada Przedszkolaków w 2018 r.*

⁶⁰ *IX tydzień sportu dla wszystkich w 2017 r., X tydzień sportu dla wszystkich w 2018 r., Night Skating w 2018 r., Uczyni mnie drzewem w 2017 r., Nie daj się wciągnąć w 2017 r., Piknik Zdrowia w 2018 r. i Spartakiada Przedszkolaków w 2018 r.*

⁶¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

zarządczej dla sektora finansów publicznych. Zgodnie z nimi, wykonanie zadań należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

Prezydent wyjaśnił, że „(...) posłużono się miernikami, które miały odzwierciedlenie również w kampanii informacyjnej, związanej z tymi zadaniami. Innych mierników nie zastosowano”.

Zdaniem NIK, w przypadku sześciu zbadanych w Urzędzie zadań, wskazano na mierniki, które odnosiły się do kampanii informacyjnych związanych z tymi zadaniami, jednakże nie pozwalały na rzetelne monitorowanie realizowanych zadań. Brak określenia celów, ich mierników, ani rezultatów/efektów istotnie utrudniał rzetelną ocenę skuteczności podejmowanych działań oraz efektywności zaangażowanych środków.

(akta kontroli str. 1350-1353, 1374)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że brak precyzyjnego określenia celów, efektów, wskaźników do ich oceny oraz nieprzewodzenie rzetelnego monitorowania, ewaluacji i bieżącej analizy efektów realizowanych zadań z zakresu zdrowia publicznego utrudnia obiektywną ocenę skuteczności podejmowanych działań i efektywności wykorzystania środków publicznych, niezbędną dla ewentualnej modyfikacji przyjętych założeń.

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 wniosek:

Uwagi

NIK zwraca uwagę na konieczność:

1. Przedkładania Radzie Gminy sprawozdań z realizacji gminnego programu przeciwdziałania narkomanii,
2. Prawidłowego doboru trybu wyboru realizatora zadań realizowanych w ramach NPZ,
3. Dokonywania wyboru oferty w ramach konkursu przeprowadzanego na podstawie art. 48 ustawy o świadczenia opieki zdrowotnej zgodnie z przyjętymi założeniami i kryteriami,
4. Rzetelnego sporządzania rocznych informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego.
5. Określania celów i ich mierników pozwalających na rzetelne monitorowanie realizowanych zadań z zakresu zdrowia publicznego.

Wniosek

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o opracowanie programu lub strategii ochrony zdrowia psychicznego i programu zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym, stosownie do wymogów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego i realizacji zadań określonych w rozporządzeniu w sprawie NPZ.

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 Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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

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

Katowice, dnia 26 listopada 2019 r.

**Kontroler
Magdalena Kisiołek
Specjalista kontroli państwowej**

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

.....