



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.015.03.2019

Dariusz Kosno
Burmistrz
Urząd Miejski w Opocznie
ul. Staromiejska 6
26-300 Opoczno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Opocznie ¹ , ul. Staromiejska 6, 97-300 Opoczno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Kosno, Burmistrz, od 21 listopada 2018 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Rafał Kądziała, Burmistrz, od 9 grudnia 2014 r. do 20 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 3-5)
Zakres przedmiotowy kontroli	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	Lata 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler/Kontrolerzy	Sylwia Piechota, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/153/2019 z 28 czerwca 2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: UM lub Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Urząd nie był przygotowany organizacyjnie w sposób wystarczający do wykonywania zadań Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020⁵. Zadania NPZ oraz nadzór nad ich wykonywaniem nie zostały przypisane jednoznacznie konkretnej komórce organizacyjnej, a powierzone obowiązki w obszarze ochrony zdrowia nie pokrywały się w pełni z zakresami czynności pracowników oraz ze stanem faktycznym.

W Urzędzie skutecznie wykonywano zadania NPZ w obszarze pierwszego i drugiego celu operacyjnego, promując aktywność fizyczną, a także realizując gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Nie realizowano jednak zadań zdrowia publicznego w obszarze pozostałych trzech celów operacyjnych NPZ, m.in. nie opracowano samorządowych programów lub strategii ochrony zdrowia psychicznego oraz programów zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym. Nie powołano również zespołu koordynującego działanie i monitorującego realizację zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń psychicznych. W Gminie Opoczno⁶ podejmowano natomiast inne działania, niebędące zadaniami zdrowia publicznego, wpisujące się w realizację celów operacyjnych NPZ.

W badanym okresie realizację zadań NPZ powierzano podmiotom, które nie zostały wyłonione w konkursie ofert przeprowadzonym zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym⁷. Zadania powierzano w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸. Realizacja zadań NPZ przebiegała jednak zgodnie z przyjętymi przez gminę założeniami. Zadania były prawidłowo finansowane, a podejmowane działania zapewniały osiągnięcie zakładanych efektów. Gmina rozpoznała potrzeby zdrowotne i stan zdrowia dzieci i młodzieży, nie dokonała natomiast pełnej diagnozy potrzeb pozostałych mieszkańców.

W ramach realizacji zadań NPZ, Urząd nawiązywał efektywną współpracę z innymi jednostkami, w szczególności z organizacjami pozarządowymi, jednostkami samorządu terytorialnego oraz innymi podmiotami. Podejmował również skuteczne działania informacyjno-edukacyjne oraz szkoleniowe w obszarze ograniczania stosowania środków odurzających oraz o ryzyku szkód wynikających ze spożywania alkoholu, w tym zjawisku przemocy w rodzinie. W latach 2016-2018 nierzetelnie sporządzano natomiast roczne informacje o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego.

Określone dla realizowanych zadań cele były mierzalne i realne do osiągnięcia. Mierniki zostały dobrane w sposób właściwy do realizowanych zadań i pozwalały na ocenę efektywności i skuteczności podejmowanych działań. Natomiast prowadzone przez gminę działania w obszarze monitoringu realizacji zadań po ich zakończeniu były niewystarczające do uzyskania wiarygodnych danych na temat osiągniętych efektów.

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

⁵ Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz.U. z 2016 r. poz. 1492), dalej: NPZ.

⁶ Dalej: gmina.

⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1492 ze zm., dalej: ustawa o zdrowiu publicznym.

⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia.

1.1. W latach 2016-2018 w regulaminie organizacyjnym Urzędu¹⁰ nie przypisano jednoznacznie żadnej komórce organizacyjnej wykonania zadań NPZ. W regulaminie ujęto natomiast – do realizacji przez Zespół do Spraw Społecznych i Ochrony Ludności¹¹ - zadania z zakresu ochrony zdrowia, w tym w szczególności:

- prowadzenie spraw administracyjno-biurowych w zakresie realizacji ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹² i ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii¹³ poprzez realizację Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii;
- współdziałanie z Miejską Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w zakresie profilaktyki uzależnień;
- podejmowanie działań z zakresu profilaktyki, promocji i ochrony zdrowia;
- realizację zadań gminy wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁴.

Zadania NPZ wykonywał także Wydział Oświaty i Sportu¹⁵ oraz jednostki organizacyjne gminy, tj. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej¹⁶, Straż Miejska oraz szkoły.

(akta kontroli str. 6-39, 400-416)

Regulamin organizacyjny przyjęty zarządzeniem Burmistrza Opoczna z dnia 21 grudnia 2018 r.¹⁷ pozostawiał w obowiązkach Zespołu ds. Społecznych jedynie realizację zadań wynikających z ustaw o wychowaniu w trzeźwości oraz o przeciwdziałaniu narkomanii, nie przypisując jednocześnie zadań w obszarze ochrony zdrowia innym komórkom. W kolejnym regulaminie obowiązującym od 1 września 2019 r.¹⁸ wyodrębniono w strukturach Urzędu Wydział Zdrowia, Spraw Społecznych i Ochrony Ludności, któremu przypisano m.in. obowiązek realizacji zadań NPZ.

(akta kontroli str. 40-121)

W okresie objętym kontrolą w Zespole ds. Społecznych zatrudnionych było pięciu pracowników¹⁹, w tym Kierownik Zespołu do Spraw Społecznych i Ochrony Ludności²⁰. Wykonywanie powyższych zadań przypisano w zakresie obowiązków jednemu pracownikowi, z wyłączeniem działań dotyczących profilaktyki i promocji ochrony zdrowia. Działania te nie zostały uwzględnione w zakresach obowiązków żadnego z pracowników ww. komórki.

(akta kontroli str. 135-146)

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Zarządzenie Nr 8/2016 Burmistrza z dnia 20 stycznia 2016 r., zmienione zarządzeniami: Nr 63/2017 z dnia 30 marca 2017 r., Nr 125/2017 z dnia 5 lipca 2017 r., Nr 221/2017 z dnia 15 listopada 2017 r. oraz Nr 145/2018 z dnia 22 sierpnia 2018 r.

¹¹ Dalej: Zespół ds. Społecznych.

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 2137 ze zm., dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości.

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 852., dalej: ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii.

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

¹⁵ Do 9 lipca 2017 r. - Wydział Promocji, Kultury, Sportu i Funduszy Europejskich. Od 1 stycznia 2019 r. do 31 sierpnia 2019 r. zarządzeniem nr 226 /2018 z dnia 21 grudnia 2018 r. wprowadzającym nowy regulamin organizacyjny Urzędu, zadania te włączone zostały do zakresu działania Wydziału Spraw Społecznych, Ochrony Ludności i Sportu.

¹⁶ Dalej: MGOPS.

¹⁷ Zarządzenie nr 226/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r w sprawie regulaminu organizacyjnego UM.

¹⁸ Zarządzenie Nr 151/2019 z dnia 2 sierpnia 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego UM.

¹⁹ Stan zatrudnienia na 31 grudnia każdego roku.

²⁰ Od 1 stycznia 2019 r., w związku z wprowadzeniem zarządzeniem Nr 226/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r nowego regulaminu organizacyjnego UM - Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych, Ochrony Ludności i Sportu. Od 1.09.2019 r. – zarządzeniem Nr 151/2019 z dnia 2 sierpnia 2019 r. zmieniono na Dyrektor Wydziału Zdrowia, Spraw Społecznych i Ochrony Ludności. Dalej w wystąpieniu: Kierownik Zespołu ds. Społecznych.

Kierownik Zespołu ds. Społecznych wyjaśnił, iż podejmowane w komórce organizacyjnej działania z zakresu profilaktyki, promocji i ochrony zdrowia ograniczały się do profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałania narkomanii. Natomiast przypisane obowiązki wynikające z ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej realizowane były w przedmiocie wydawania decyzji administracyjnych dotyczących osób nieobjętych ubezpieczeniem zdrowotnym, potwierdzających ich prawo do świadczeń opieki zdrowotnej.

(akta kontroli str. 481-493, 3717)

1.2. W UM nie opracowano odrębnego dokumentu strategicznego w zakresie polityki zdrowotnej na lata 2016-2018. Identyfikację problemów w obszarze ochrony zdrowia i przeciwdziałania uzależnieniom zawarto w Strategii Rozwoju Gminy Opoczno na lata 2016-2020²¹ (dalej: Strategia Rozwoju). Ponadto w latach objętych kontrolą obowiązywała Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Opoczno²².

(akta kontroli str. 147-347)

1.3. Strategia Rozwoju obejmowała zagadnienia związane z analizą i oceną potrzeb zdrowotnych i warunków ich zaspokojenia. Jako źródła informacji w tym zakresie wskazano dane Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Opocznie, Ośrodka Pomocy Społecznej w Opocznie, Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Opocznie, SP ZOZ Szpitala Rejonowego w Opocznie, Komendy Powiatowej Policji w Opocznie, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Opocznie, Poradni Leczenia Uzależnień w Opocznie, Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W Strategii przedstawiono sytuację demograficzną mieszkańców, sytuację w podstawowej opiece zdrowotnej i specjalistycznej opiece medycznej, informacje nt. kadry medycznej, dane o świadczeniach ratownictwa medycznego, świadczeniach opiekuńczych i opieki zdrowotnej dla osób z zaburzeniami psychicznymi²³, działaniach profilaktycznych i świadczeniach udzielanych przez pielęgniarki w placówkach oświatowych. Strategia nie zawierała analizy sytuacji epidemiologicznej mieszkańców gminy. W dokumencie podano informacje o liczbie udzielonych porad lekarza psychiatry, wydanych orzeczeń o niepełnosprawności dla osób z zaburzeniami psychicznymi, wydanych orzeczeń o potrzebie nauczania indywidualnego oraz liczbie uczniów z problemami zdrowotnymi realizujących obowiązek szkolny. W dokumencie przedstawiono zadania gminy i współpracujących jednostek, stowarzyszeń i organizacji zajmujących się profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych i narkomanii, informacje o liczbie interwencji Komendy Powiatowej Policji związanych ze spożyciem alkoholu, dane o liczbie i rodzaju zorganizowanych przez gminę przedsięwzięć z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom oraz o liczbie ich uczestników, a także informacje nt. liczby osób korzystających ze świadczeń pomocy innych organizacji, instytucji oraz o rodzajach tej pomocy.

(akta kontroli str. 147-323)

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Opoczno opracowana została w 2005 r., a ostatniej zmiany w dokumencie dokonano w 2008 r. Strategia zawierała identyfikację problemów społecznych mieszkańców. W zakresie ochrony zdrowia wyodrębniła problemy związane z alkoholizmem i narkomanią oraz niepełnosprawnością, w tym psychiczną. W Strategii przedstawiono krótką diagnozę problemów, przyczyny, skutki, cele strategiczne i operacyjne oraz planowane efekty

²¹ Uchwała Nr XXII/226/2016 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 30 czerwca 2016 r..

²² Uchwała Nr XXVIII/262/05 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 15 czerwca 2005 r., zmieniona uchwałą Nr XIII/122/07 z dnia 23 listopada 2007 r. oraz uchwałą Nr XV/141/08 z dnia 5 lutego 2008 r.

²³ Strategia w analizie obszaru ochrony zdrowia powołuje się na realizację Gminnego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego, który zgodnie z uchwałą Nr XXIV/211/12 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 9 listopada 2012 r. obowiązywał w latach 2013-2015.

końcowe działań²⁴. Dokument nie zawierał analizy sytuacji demograficznej, epidemiologicznej, ani dotyczącej kadr medycznych. Brak było również wskazania źródeł pozyskania informacji²⁵.

(akta kontroli str. 324-347)

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Zespołu ds. Społecznych, źródłem wiedzy o potrzebach zdrowotnych mieszkańców w latach 2016-2018 były informacje o stanie zdrowia dzieci przygotowywane corocznie przez podmioty opieki zdrowotnej świadczące usługi pielęgniarskie w placówkach oświatowych na terenie gminy, informacje pozyskane ze Starostwa Powiatowego w Opocznie, a także dane ze szkół oraz wnioski mieszkańców i organizacji pozarządowych kierowane do UM dotyczące udzielenia pomocy w zakresie ochrony zdrowia. Kierownik Zespołu ds. Społecznych wyjaśnił, że z przedstawionych informacji wynikał problem z wadami wzroku i otyłością wśród dzieci ze szkół podstawowych. Zidentyfikowano zapotrzebowanie na profesjonalne leczenie stomatologiczne dzieci oraz akcje profilaktyczne w tym obszarze, a także na opiekę rehabilitacyjną dla niepełnosprawnych dzieci oraz kobiet po mastektomii.

(akta kontroli str. 349-399)

1.4. Spośród łącznie 64 zadań²⁶ przypisanych w NPZ do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego²⁷, gmina realizowała: 14 w 2016 r., 15 w 2017 r. oraz 16 w 2018 r. Najwięcej zadań realizowano w ramach drugiego celu operacyjnego, tj. w obszarze profilaktyki i rozwiązywania problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi: 12 w 2016 r., 13 w 2017 r. i 14 w 2018 r. Stanowiło to odpowiednio 85,7%, 86,7% oraz 87,5% wszystkich zadań NPZ realizowanych przez gminę w latach 2016-2018. Ponadto gmina realizowała w każdym roku dwa zadania NPZ w ramach pierwszego celu operacyjnego (poprawa sposobu żywienia i stanu odżywienia społeczeństwa oraz aktywności fizycznej społeczeństwa).

Większość z tych zadań realizowano w sposób ciągły. Z 14 zadań wykonanych w 2016 r., 12 było kontynuowanych przez następne dwa lata. W 2017 r. gmina rozpoczęła realizację kolejnych dwóch zadań NPZ, które pojawiły się również w 2018 r.

W analizowanym okresie nie realizowano natomiast żadnego z 12 zadań NPZ przypisanych jst w ramach pozostałych celów operacyjnych: pięciu zadań z trzeciego celu operacyjnego (profilaktyka problemów zdrowia psychicznego i poprawa dobrostanu psychicznego społeczeństwa), dwóch z czwartego (ograniczenie ryzyka zdrowotnego wynikającego z zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych w środowisku zewnętrznym, miejscu pracy, zamieszkania, rekreacji oraz nauki) i pięciu z piątego (promocja zdrowego i aktywnego starzenia się).

(akta kontroli str. 400-416, 468-479)

Jak wyjaśnił Kierownik Zespołu ds. Społecznych, przyczyną nierealizowania wszystkich zadań NPZ był brak informacji bądź wniosków od mieszkańców, zakładów pracy, placówek oświatowych, kulturalnych, jednostek podległych, czy

²⁴ W obszarze "niepełnosprawność psychiczna" brak identyfikacji przyczyn, skutków, celów oraz planowanego efektu końcowego działań.

²⁵ We wstępie do Strategii umieszczono jedynie zapis, iż w opracowaniu strategii uwzględniono opinie grona reprezentantów różnego typu instytucji oraz organizacji społecznych, m.in.: Urzędu Miejskiego, Komisji ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Ośrodka Pomocy Społecznej w Opocznie, Powiatowego Urzędu Pracy w Opocznie, Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej w Opocznie, Polskiego Czerwonego Krzyża w Opocznie, Towarzystwa Przyjaciół Dzieci w Opocznie, Warsztatów Terapii Zajęciowej w Opocznie, Dyrektorów Szkół, Kuratorów sądowych, Komendy Powiatowej Policji, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, Abstynenckiego Stowarzyszenia Klubu Wzajemnej Pomocy „Opoka”.

²⁶ Zgodnie z NPZ jednostki samorządu terytorialnego są samodzielnym realizatorem 61 zadań, dwa zadania realizują we współpracy z innymi podmiotami, a jedno jako realizator wybrany w drodze konkursu ogłaszanego przez Ministra Zdrowia.

²⁷ Dalej: jst.

organizacji pozarządowych o potrzebie realizacji takich działań²⁸. Gmina nie posiadała również odpowiednich zasobów lokalowych do realizacji niektórych zadań²⁹, bądź nie dysponowała wystarczającymi środkami finansowymi³⁰.

Kierownik Zespołu ds. Społecznych wyjaśnił, że przy wyborze zadań NPZ do realizacji sprawdzano, które z nich wnioskowane są przez podmiot zewnętrzny i wpisują się w zadania własne gminy. Preferowane były zadania, które mogły być kontynuowane w latach następnych, by zapewnić ciągłość ich realizacji i uzyskanie lepszych efektów. Z uwagi na niezabezpieczenie przez gminę w latach 2016-2018 odrębnych środków finansowych na realizację zadań zdrowia publicznego, brano pod uwagę głównie te zadania, które regulują przepisy ustaw: o wychowaniu w trzeźwości, o przeciwdziałaniu narkomanii oraz o sporcie.

(akta kontroli str. 481-493)

W badanym okresie gmina wykonywała również inne działania, niebędące zadaniami z zakresu zdrowia publicznego, wspierające realizację pozostałych zadań i celów operacyjnych NPZ:

- W 2018 r. gmina zrealizowała zadanie inwestycyjne pn.: „Budowa boiska do piłki plażowej, przystani kajaków i ścieżki rowerowej wokół jeziora w Opocznie”, w ramach którego powstał wielofunkcyjny obiekt przeznaczony do realizacji różnych form aktywności fizycznej mieszkańców z wszystkich grup wiekowych.

(akta kontroli str. 593-628)

- Wprowadzano zmiany w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego³¹ dające m.in. możliwość lokalizacji ciągów pieszo-rowerowych oraz wprowadzające nakazy rozszerzające uwzględnienie potrzeb osób niepełnosprawnych przy wyznaczaniu miejsc parkingowych³².

(akta kontroli str. 1312-1365)

- W każdym roku gmina zlecała prowadzenie placówki wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży z rodzin dysfunkcyjnych, celem zapewnienia im m.in. opieki, organizacji czasu wolnego, zabaw, zajęć sportowych, rozwoju zainteresowań, pomocy w odrabianiu lekcji i rozwiązywaniu problemów, współpracy ze szkołą oraz dożywiania.

(akta kontroli str. 629-775)

- W lipcu 2008 r. gmina utworzyła Środowiskowy Dom Samopomocy w Opocznie³³, którego głównym celem było wspomaganie samodzielności i aktywności w życiu codziennym osób niepełnosprawnych oraz poprawianie ich funkcjonowania przy jednoczesnym umożliwieniu im pozostania w środowisku lokalnym³⁴.

(akta kontroli str. 776-787)

²⁸ Zadania 1.1.4) i 2.6) – pierwszego celu operacyjnego NPZ; zadania 2.2.1), 2.2.4), 2.2.2.1), 2.3.2.2), 2.3.3.3), 2.4.1.4), 2.4.1.7), 2.5.9), 3.1.2.1), 3.1.2.4), 3.1.2.5), 3.2.1.2), 3.2.1.3), 3.2.2.1), 3.2.3.1), 3.2.3.2), 3.3.8), 3.3.10), 4.2.2) – drugiego celu operacyjnego NPZ; zadanie 2.11 trzeciego celu operacyjnego NPZ; zadanie 1.2.7) czwartego celu operacyjnego NPZ.

²⁹ Zadanie 2.4.1.2) drugiego celu operacyjnego NPZ.

³⁰ Zadanie 2.5.2) drugiego celu operacyjnego NPZ; zadanie 2.1.4) czwartego celu operacyjnego NPZ.

³¹ Uchwała Nr XIX/194/2016 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 18.03.2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w Woli Zależnej, Uchwała Nr XXII/233/2016 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 30.06.2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sfery przemysłowej położonej w północnej części miasta Opoczno.

³² Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Rozwoju Miasta, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zawierały zapisy zapewniające sprawną obsługę komunikacyjną terenów uzależnioną od uwarunkowań i przeznaczenia terenu i w żaden sposób nie ograniczały możliwości projektowych w zakresie rozwiązań sprzyjających ruchowi pieszemu, rowerowemu i aktywności fizycznej, a także uwzględnianiu potrzeb osób niepełnosprawnych.

³³ Uchwała Nr XVII/149/08 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 28 marca 2008 r. w sprawie utworzenia Środowiskowego Domu Samopomocy dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi w Opocznie, zmieniona uchwałą Nr XLV/458/14 z dnia 28 października 2014 r. oraz uchwałą Nr XLVIII/512/2018 z dnia 29 sierpnia 2018 r.

³⁴ Na okres od 1.01.2016 r. do 31.12.2019 r. gmina zleciła realizację zadania Fundacji „OSTOJA” im. Siostry Klaryski Stanisławy z Opoczna – umowa z dnia 29.12.2015 r.

- W ramach przepisów ustawy o pomocy społecznej gmina zapewniała również usługi opiekuńcze oraz pomoc materialną mieszkańcom gminy, w tym osobom starszym.

(akta kontroli str. 1193-1311)

1.5. W analizowanym okresie Rada Miejska w Opocznie uchwałała³⁵ na każdy rok:

- gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, zgodnie z art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości,
- gminny program przeciwdziałania narkomanii, zgodnie z art. 10 ust. 2 i 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Przy opracowywaniu ww. programów brano pod uwagę odpowiednie cele operacyjne określone w NPZ. W programach przedstawiono m.in. diagnozę problemów na terenie gminy, grupy docelowe, cele, zadania oraz źródła i zasady ich finansowania.

(akta kontroli str. 788-1061)

1.6. W latach 2016-2018 w UM nie opracowywano programów polityki zdrowotnej. Jak wyjaśnił Kierownik Zespołu ds. Społecznych, mieszkańcy gminy mają zapewniony dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej, a programy polityki zdrowotnej nie były opracowywane z uwagi na brak środków finansowych. Zadania realizowane przez gminę, które wpisują się w NPZ, finansowane są z budżetu przewidzianego na profilaktykę alkoholową, przeciwdziałanie narkomanii i sport.

(akta kontroli str. 348-354)

1.7. W latach 2016-2018 w UM nie opracowano i nie realizowano samorządowego programu lub strategii ochrony zdrowia psychicznego oraz programu zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym.

Nie powoływano również zespołu koordynującego działanie i monitorującego realizację zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń psychicznych.

(akta kontroli str. 480-493)

1.8. Na podstawie badania realizacji sześciu wybranych przedsięwzięć stwierdzono, że w stosunku do dwóch zadań³⁶ prowadzono kampanię rozpowszechniającą informacje o prowadzonych działaniach skierowaną do społeczności lokalnej w szczególności poprzez zamieszczanie informacji na stronie internetowej Urzędu lub na portalach społecznościowych jednostek organizacyjnych gminy, publikowanie materiałów w lokalnej prasie oraz w radiu. Plakaty promujące wydarzenia rozwieszane były na słupach ogłoszeniowych na terenie miasta i gminy oraz w instytucjach użyteczności publicznej. Działania informacyjne realizowane były przez pracowników Urzędu i jednostek organizacyjnych gminy (w ramach obowiązków służbowych), a także przez współpracujące z gminą organizacje i instytucje. W przypadku kolejnych dwóch zadań Urząd nie prowadził kampanii informacyjnej³⁷. Jak wyjaśnił Kierownik Zespołu ds. Społecznych, ich realizacją zajmowały się placówki oświatowe, a zadania skierowane były do uczniów szkół prowadzonych przez gminę. O prowadzonych działaniach szkoły informowały uczniów m.in. poprzez stosowne ogłoszenia. Pozostałe dwa zadania gmina zleciła

³⁵ Uchwała Nr XV/133/2015 z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Gminy Opoczno na rok 2016” oraz „Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii Gminy Opoczno na rok 2016”, uchwała Nr XXVI/315/2016 z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Gminy Opoczno na rok 2017” oraz „Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii Gminy Opoczno na rok 2017”, uchwała Nr XXXVIII/437/2017 z dnia 27 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Gminy Opoczno na rok 2018” oraz „Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii Gminy Opoczno na rok 2018”.

³⁶ „Organizacja imprez sportowo – rekreacyjnych” w latach 2016-2018, „Prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej edukacyjnej w ramach akcji »Bezpieczne Wakacje« i »Alkohol? Narkotyki? NIE – Dziękuję«” w 2016 r.

³⁷ „Działalność edukacyjno-informacyjna” w 2018 r., „Organizacja zajęć jako alternatywne formy spędzania czasu wolnego” w 2017 r.

organizacjom pozarządowym³⁸, które podejmowały działania informacyjne o realizowanych zadaniach w ramach zawartych umów. Pozwoliły one na osiągnięcie zamierzonych rezultatów – tj. dotarcie do określonych grup odbiorców zadań (osób uzależnionych od alkoholu, mających problem narkotykowy oraz problem z przemocą w rodzinie).

W związku z prowadzonymi działaniami nie poniesiono dodatkowych kosztów.

(akta kontroli str. 1062-1140)

1.9. W kontrolowanym okresie w UM nie opracowywano odrębnego planu rzeczowo-finansowego na potrzeby realizacji NPZ.

Wydatki na realizację zadań wpisujących się w NPZ planowane były w działach: 851 „Ochrona zdrowia” – w zakresie obowiązkowych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, 926 „Kultura fizyczna”³⁹, 750 „Administracja publiczna”⁴⁰, 852 „Pomoc społeczna”⁴¹, 855 „Rodzina”⁴².

Zespół ds. Społecznych przy planowaniu wydatków na poszczególne lata badanego okresu brał po uwagę działania, których przedmiotem była m.in. realizacja zadań NPZ.

(akta kontroli str. 1366-1393, 1598-1666)

1.10. Na realizację zadań NPZ wydatkowano: 528,9 tys. zł w 2016 r., 684 tys. zł w 2017 r. i 776,7 tys. zł w 2018 r., tj. odpowiednio: 0,4%, 0,5% i 0,6% wydatków ogółem gminy (120.336,7 tys. zł, 131.984,9 tys. zł, 140.381,3 tys. zł). Większość środków wydatkowano w ramach realizacji programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, tj. odpowiednio: 216,6 tys. zł, 247,7 zł, 331,9 tys. zł, co stanowiło 40,9%, 36,2%, 42,7% wydatków na NPZ w każdym roku.

(akta kontroli str. 400-416, 473-476, 1649-1771)

1.11. Gmina w latach 2016-2018 nie pozyskiwała środków z Ministerstwa Zdrowia i z Narodowego Funduszu Zdrowia na realizację zadań NPZ.

(akta kontroli str. 1772)

1.12. W latach 2016-2018 w realizacji odpowiednio 16, 18 i 19 zadań/przedsięwzięć (wpisujących się w realizację w każdym roku ośmiu zadań NPZ) uczestniczyły inne podmioty niż jednostki własne gminy.

Badaniem w zakresie wyboru realizatora oraz ich finansowania objęto sześć zadań o łącznej wartości 1.157,5 tys. zł. W latach 2016-2018 gmina zawarła łącznie 59 umów z klubami sportowymi na realizację dwóch zadań: „Organizacja szkolenia i współzawodnictwa sportowego” w 2016 r. oraz „Organizacja treningów w zakresie popularyzacji piłki nożnej, siatkowej, szachów, pływania, sportów walki, lekkiej atletyki oraz uczestnictwo w zawodach sportowych” w latach 2017-2018⁴³. Natomiast 14 umów zawarto na realizację pozostałych czterech zadań: „Wsparcie działalności stowarzyszeń abstynenckich (wsparcie finansowe)” w latach 2016-2018⁴⁴, „Wsparcie działań w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej osób

³⁸ „Prowadzenie Punktu Konsultacyjnego” w 2018 r., „Prowadzenie grup pierwszego kontaktu dla osób uzależnionych” w 2017 r.

³⁹ Rozdział 92605 „Zadania w zakresie kultury fizycznej”.

⁴⁰ Rozdział 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego”.

⁴¹ Rozdziały: 85203 „Ośrodki wsparcia”, 85205 „Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie”, 85219 „Ośrodki pomocy społecznej”.

⁴² Rozdział 85504 „Wspieranie rodziny”.

⁴³ W 2016 r. – 14 umów na łączną wartość 260,1 tys. zł, w 2017 r. – 24 umowy na łączną wartość 309,0 tys. zł, w 2018 r. – 21 umów na łączną wartość 324,9 tys. zł. Łączna kwota dotacji udzielonych klubom sportowym na realizację wskazanych zadań w latach 2016-2018 wyniosła 894,0 tys. zł.

⁴⁴ W 2017 r. nazwa zadania została zmieniona na „Wsparcie finansowe działalności stowarzyszeń abstynenckich”, a w 2018 r. na „Wsparcie działalności stowarzyszeń abstynenckich”. W ramach realizacji w/w zadań gmina zawierała w każdym roku umowę z Abstynenckim Stowarzyszeniem Klubu Wzajemna Pomoc „OPOKA” na: „Realizacją programu reintegracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu prowadzonego w klubach abstynenckich” – umowa nr 5*A/2016 z dnia 16.02.2016 r.,

uzależnionych od alkoholu" w 2018 r.⁴⁵, „Organizacja wypoczynku letniego z programem profilaktycznym" w latach 2016-2018⁴⁶ oraz „Wspieranie bieżącej działalności świetlic opiekuńczo – wychowawczych dla dzieci i młodzieży pochodzących z rodzin dysfunkcyjnych" w 2017 r.⁴⁷ które zlecono trzem stowarzyszeniom i jednej fundacji.

Wyboru realizatorów gmina dokonywała poprzez ogłoszenie otwartych konkursów ofert w trybie przewidzianym w przepisach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Umowy sporządzone zostały według ramowych wzorów umów określonych przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w rozporządzeniach wydanych na podstawie przepisów ww. ustawy. Określały m.in. przedmiot zadania, sposób jego wykonania, w tym termin realizacji, wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności, tryb kontroli wykonania zadania, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji, termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

(akta kontroli str. 400-416, 1773-1778, 1822-2248, 2255-2323, 2361-2476, 3080-3382)

1.13. Urząd przekazywał, co do zasady, środki finansowe zleceńbiorncom w kwotach i terminach wskazanych w umowach⁴⁸. W pięciu przypadkach przekazano zleceńbiorncom transze dotacji z naruszeniem terminów wskazanych w umowach. Przekroczenia czterech terminów wynosiły od jednego do trzech dni⁴⁹,

„Wspieranie organizacji pozarządowych, stowarzyszeń, które zgodnie ze swoim statutem realizują szczegółowe zadania w obszarze profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień, a w szczególności realizują program reintegracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu prowadzonych w klubach abstynenckich" – umowa nr 8"A"/2017 z dnia 21.02.2017 r., „Realizacja programu reintegracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu prowadzonych w klubach abstynenckich" – umowa nr 7"A"/2018 z dnia 21.02.2018 r. Łączna wartość udzielonej dotacji – 82,0 tys. zł (w latach 2016-2017 po 27,0 tys. zł, w roku 2018 – 28,0 tys. zł).

⁴⁵ Umowa Nr 15"A"/2018 z dnia 21.02.2018 r. zawarta z Fundacją „INTERREGION" na realizację zadania publicznego „Prowadzenie działań w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym" – kwota dotacji 65,0 tys. zł.

⁴⁶ W latach 2016-2018 w ramach realizacji zadania gmina zawarła sześć umów na organizację wypoczynku letniego dla dzieci i młodzieży z terenu gminy Opoczno na łączną kwotę 96,5 tys. zł, po jednej umowie w każdym roku z:

- Towarzystwem Przyjaciół Dzieci Oddział Powiatowy w Opocznie (umowa nr 4"A"/2018 z dnia 21.02.2018 r. -kwota dotacji: 15,0 tys. zł, umowa nr 2"A"/2017 z dnia 21.02.2017 r. – kwota dotacji: 15,0 tys. zł, umowa nr 13"A"/II/2016 z dnia 07.06.2016 r. – kwota dotacji: 13,5 tys. zł),
- Związkiem Harcerstwa Polskiego Chorągiew Łódzka (umowa nr 1"A"/2018 z dnia 21.02.2018 r. - kwota dotacji: 13,0 tys. zł, umowa nr 13"A"/2017 z dnia 21.02.2017 r., - kwota dotacji: 13,0 tys. zł, umowa nr 12"A"/II/2016 z dnia 07.06.2016 r. – kwota dotacji: 12,0 tys. zł),
- Abstynenckim Stowarzyszeniem Klubu Wzajemnej Pomocy „OPOKA" (umowa nr 8"A"/2018 z dnia 21.02.2018 r.- kwota dotacji: 5,0 tys. zł, umowa nr 10"A"/2017 z dnia 21.02.2017 r.- kwota dotacji: 5,0 tys. zł, umowa nr 14"A"/III/2016 z dnia 07.06.2016 r.- kwota dotacji – 5,0 tys. zł).

⁴⁷ W 2017 r. gmina zawarła umowę z Fundacją „INTERREGION" na realizację zadania publicznego pn. „Wsparcie bieżącej działalności świetlic opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci i młodzieży" – umowa nr 15"A"/2017 z dnia 21.02.2017 r., kwota dotacji – 20,0 tys. zł.

⁴⁸ W jednej z 73 umów omyłkowo wskazano wartość dotacji jako 4.650,00 zł zamiast 4.750,00 zł. Kwota 4.750,00 zł wynikała z oferty oraz była faktycznie przekazana na realizację zadania publicznego.

⁴⁹ 1. Zgodnie z umową nr OiS/24/2018 z dnia 2.11.2018 r. gmina winna przekazać Ludowemu Klubowi Sportowemu "Ceramika Opoczno" na organizację szkolenia sportowego (min. 3 jednostki treningowe w tygodniu) oraz udział w zawodach i rozgrywkach organizowanych w piłce nożnej w środowisku miejskim w II półroczu 2018 r. w ramach zadania „Organizacja treningów w zakresie popularyzacji piłki nożnej, siatkowej, szachów, pływania, sportów walki, lekkiej atletyki oraz uczestnictwo w zawodach sportowych" drugą transzę dotacji w kwocie 20,0 tys. zł do 12.12.2018 r. – przelewu dokonano 13.12.2018 r.

2. Zgodnie z umową nr 8"A"/2017 z dnia 21.02.2017 r. gmina winna przekazać Abstynenckiemu Stowarzyszeniu Klubowi Wzajemnej Pomocy „OPOKA" na wspieranie organizacji pozarządowych, stowarzyszeń, które zgodnie ze swoim statutem realizują szczegółowe zadania w obszarze profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień, a w szczególności realizują program reintegracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu prowadzonych w klubach abstynenckich w ramach realizacji zadania „Wsparcie działalności stowarzyszeń abstynenckich (wsparcie finansowe)" piątą transzę dotacji w kwocie 4,5 tys. zł do 11.09.2017 r. Przelewu dokonano 14.09.2017 r.

3. Zgodnie z umową nr 15"A"/2018 z dnia 21.02.2018 r gmina winna przekazać Fundacji „INTERREGION" na prowadzenie działań w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w ramach zadania „Wsparcie działań w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej osób uzależnionych od alkoholu" drugą transzę dotacji w kwocie 16,3 tys. zł do 15.06.2018 r. przelewu dokonano 18.06.2018 r.

4. Zgodnie z umową nr 8"A"/2018 z dnia 21.02.2018 r. gmina winna przekazać Abstynenckiemu Stowarzyszeniu Klubowi Wzajemnej Pomocy „OPOKA" na organizację wypoczynku letniego dla dzieci i młodzieży z terenu gminy Opoczno w ramach zadania „Organizacja wypoczynku letniego z programem profilaktycznym" drugą transzę w kwocie 2,5 tys. zł do 15.06.2018 r. Przelewu dokonano 18.06.2018 r.

zaś jednego - osiem dni⁵⁰. Zdarzenia zostały prawidłowo zaewidencjonowane w urzędzeniach księgowych, w kwotach wynikających z dokumentów źródłowych.

(akta kontroli str. 1779-1821)

Jak wyjaśnił Zastępca Skarbnika, opóźnienia w przekazaniu transz dotacji wynikały z przeoczenia.

(akta kontroli str. 3383-3384)

W badanym okresie nie stwierdzono przypadków nieterminowej realizacji zadań NPZ. Prawidłowość dokonanych rozliczeń została potwierdzona przez pracowników UM w trakcie kontroli merytorycznej i rachunkowej sprawozdań końcowych.

(akta kontroli str. 3390-3423)

W latach 2016-2018 w gminie nie sporządzano kosztorysów realizowanych zadań NPZ. Jak wyjaśnił Kierownik Zespołu ds. Społecznych, analizy i oceny rzeczywistego zapotrzebowania na środki finansowe dokonywano w oparciu o wnioski podmiotów zewnętrznych o dofinansowanie zadań, przy czym nie dokumentowano tych czynności.

(akta kontroli str. 3424-3431)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W regulaminie organizacyjnym UM zadania NPZ oraz nadzór nad ich wykonywaniem nie zostały przypisane jednoznacznie konkretnej komórce organizacyjnej, a obowiązki w obszarze ochrony zdrowia powierzone Zespołowi ds. Społecznych nie pokrywały się w pełni z zakresami czynności pracowników oraz ze stanem faktycznym.

Zgodnie z zaleceniem standardu A3. (określonym w załączniku do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵¹), struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Ponadto standard B.6. zaleca, aby określając cele i zadania, wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.

(akta kontroli str. 6-39, 136-145)

Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza⁵², niewpisanie realizacji zadań NPZ do regulaminu organizacyjnego UM wynikało z przeoczenia.

(akta kontroli str. 3424-3431)

2. W latach 2016-2018 w UM realizację objętych badaniem sześciu zadań⁵³ zlecano w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, co było niezgodne z art. 14 ust. 1 ustawy o zdrowiu publicznym. Przepis ten stanowi, że powierzenie realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego odbywa się w trybie konkursu ofert. Art. 14 ust. 4 wymienionej ustawy stanowi,

⁵⁰ Gmina przekazała w dniu 25.04.2016 r. niepełną kwotę tj. 9,1 tys. zł pierwszej transzy dotacji dla Ludowego Klubu Sportowego „Opocznianka” w ramach umowy nr 43/WKSF/2016 z dnia 13.04.2016 r. na organizację szkolenia sportowego (min. 3 jednostki treningowe w tygodniu) oraz udział w zawodach i rozgrywkach organizowanych w podnoszeniu ciężarów w 2016 r. w ramach zadania „Organizacja szkolenia i współzawodnictwa sportowego”. Zgodnie z umową pierwsza transza dotacji powinna zostać przekazana do 26.04.2016 r. w kwocie 10,2 tys. zł. Brakującą część 1,1 tys. zł gmina przekazała osiem dni po terminie wskazanym w umowie tj. 04.05.2016 r.

⁵¹ Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84.

⁵² Pełniący w latach 2015-2018 funkcję Sekretarza Urzędu.

⁵³ „Organizacja szkolenia i współzawodnictwa sportowego”, „Organizacja treningów w zakresie popularyzacji piłki nożnej, siatkowej, szachów, pływania, sportów walki, lekkiej atletyki oraz uczestnictwo w zawodach sportowych”, „Wsparcie działalności stowarzyszeń abstynenckich (wsparcie finansowe)”, „Wsparcie działań w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej osób uzależnionych od alkoholu”, „Organizacja wypoczynku letniego z programem profilaktycznym”, „Wspieranie bieżącej działalności świetlic opiekuńczo – wychowawczych dla dzieci i młodzieży pochodzących z rodzin dysfunkcyjnych”.

że do wyboru realizatorów zadań nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych oraz przepisów o prowadzeniu działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych.

(akta kontroli str. 400-416, 1773-1778, 1822-2248, 2255-2323, 2361-2476, 3080-3382)

Jak wyjaśnił Kierownik Zespołu ds. Społecznych, gmina dokonywała wyboru realizatorów zadań NPZ na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ponieważ zadania te mieszczą się w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy.

(akta kontroli str. 3385-3389)

NIK zwraca uwagę, iż ww. zadania są zadaniami z zakresu zdrowia publicznego. Zatem powierzenie ich wykonania podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 2 ustawy o zdrowiu publicznym winno nastąpić w trybie art. 14 tej ustawy.

3. W kontrolowanym okresie w gminie nie opracowano i nie realizowano samorządowego programu lub strategii ochrony zdrowia psychicznego oraz programu zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym, pomimo że obowiązek taki wynikał z zadań 1.4. i 2.6. przypisanych jednostkom samorządu terytorialnego do realizacji w ramach trzeciego celu operacyjnego NPZ.

(akta kontroli str. 480)

Kierownik Zespołu ds. Społecznych wyjaśnił, że w gminie opracowano i przyjęto Gminny Program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2013-2015. W następnych latach nie podjęto działań mających na celu opracowanie programu, ponieważ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego⁵⁴, zawierające taki obowiązek, utraciło moc. Natomiast rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017-2022⁵⁵ nie nakłada na samorządy gmin wprost obowiązku opracowania takiego programu. Do gminy nie wpłynęły żadne wnioski ani zapotrzebowania zarówno od mieszkańców, jak i organizacji pozarządowych oraz innych stowarzyszeń i podmiotów, dotyczące realizacji tych zadań. W gminie podejmowano natomiast inne działania wychodzące naprzeciw oczekiwaniom i potrzebom osób z zaburzeniami psychicznymi oraz niepełnosprawnych intelektualnie.

(akta kontroli str. 481-493)

W ocenie NIK powyższe działania nie wyczerpują zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego⁵⁶, dla realizacji których NPZ przewidział obowiązek opracowania ww. programów przez jednostki samorządu terytorialnego.

4. W latach 2016-2018 w gminie nie powoływano zespołu koordynującego działanie i monitorującego realizację zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń psychicznych, mimo że zgodnie z NPZ jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do realizacji zadania 3.6) (Powołanie 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 danym obszarze) w ramach trzeciego celu operacyjnego.

(akta kontroli str. 480)

⁵⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 24 poz. 128.

⁵⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 458, dalej: NPOZP.

⁵⁶ Dz. U. z 2018 poz. 1878 ze zm., dalej: ustawa o zdrowiu psychicznym.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Zespołu ds. Społecznych, z uwagi na fakt, że nie opracowano i nie realizowano samorządowego programu lub strategii ochrony zdrowia psychicznego, podjęto decyzję o niepowołaniu również zespołu koordynującego działania i monitorującego realizację zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń psychicznych. Wynikało to również z braku konkretnego zapisu w NPOZP.

(akta kontroli str. 481-493)

NIK zauważa, że przepisy rozporządzenia nie uzależniają powołania zespołu koordynującego od opracowania przez gminę samorządowego programu lub strategii ochrony zdrowia psychicznego.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Urząd nie był odpowiednio przygotowany organizacyjnie do wykonywania zadań NPZ. Zadania te oraz nadzór nad ich wykonywaniem nie zostały bowiem jednoznacznie przypisane konkretnej komórce organizacyjnej. Z kolei obowiązki w obszarze ochrony zdrowia powierzone Zespołowi ds. Społecznych nie pokrywały się w pełni z zakresami czynności pracowników oraz ze stanem faktycznym. Pomimo przypisania tej komórce w regulaminie organizacyjnym zadań w zakresie profilaktyki i promocji zdrowia oraz realizacji przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, ich wykonanie ograniczało się do działań w obszarze profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałaniu narkomanii.

W gminie skutecznie realizowano zadania NPZ w obszarze pierwszego i drugiego celu operacyjnego poprzez działania promujące aktywność fizyczną, a także w ramach przyjętych gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Nie realizowano jednak zadań zdrowia publicznego w obszarze pozostałych trzech celów operacyjnych NPZ, m.in. nie opracowano samorządowych programów lub strategii ochrony zdrowia psychicznego oraz programów zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym. Nie powołano również zespołu koordynującego działanie i monitorującego realizację zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń psychicznych. Gmina podejmowała natomiast inne działania, niebędące zadaniami zdrowia publicznego, wpisujące się w realizację celów operacyjnych NPZ.

Realizację zadań NPZ zlecano w trybie niezgodnym z przepisami ustawy o zdrowiu publicznym – zamiast konkursu ofert prowadzonego na podstawie tej ustawy, zadania powierzano w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Realizacja zadań NPZ przebiegała jednak zgodnie z przyjętymi przez gminę założeniami. Zadania były prawidłowo finansowane, a podejmowane działania zapewniały osiągnięcie zakładanych efektów. Gmina rozpoznała potrzeby zdrowotne i stan zdrowia dzieci i młodzieży, nie przeprowadziła natomiast pełnej diagnozy potrzeb pozostałych mieszkańców.

OBSZAR

2. Współpraca realizatorów Narodowego Programu Zdrowia i koordynacja podejmowanych działań

Opis stanu faktycznego

2.1. Gmina nie uczestniczyła w opracowywaniu NPZ. Jak wyjaśnił kierownik Zespołu ds. Społecznych, zadania w nim uwzględnione nie są zadaniami nowymi dla gminy, gdyż wynikają z innych przepisów powiązanych w ustawą o zdrowiu publicznym, np. ustawa o wychowaniu w trzeźwości, o przeciwdziałaniu narkomanii, o pomocy społecznej, czy też o sporcie.

(akta kontroli str. 3432-3436)

2.2. W okresie objętym kontrolą gmina przy realizacji zadań NPZ współpracowała z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Zasady współpracy regulowano w programie współpracy

przyjmowanym corocznie uchwałą Rady Miejskiej⁵⁷. W programach określano m.in. cele, zasady i efekty współpracy, zakres podmiotowy i przedmiotowy programu, formy współpracy, priorytetowe zadania publiczne, okres realizacji i wysokość środków przeznaczonych na realizację programu, sposób oceny jego realizacji, tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

(akta kontroli str. 3437-3484)

W latach 2016-2018 gmina wspólnie z innymi organizacjami i instytucjami (np. Starostwo Powiatowe w Opocznie, Polski Związek Piłki Nożnej) uczestniczyła w organizacji imprez sportowych i rekreacyjnych. W każdym roku wspierała turniej piłki nożnej organizowany przez Komendę Powiatową Policji w Opocznie pod hasłem „Alkohol?, Narkotyki?, Nie, dziękuję!” skierowany do młodzieży szkolnej z terenu miasta i gminy Opoczno oraz powiatu opoczyńskiego. Celem turnieju było prowadzenie akcji propagandowej informującej młodzież, dzieci i osoby dorosłe m.in. o zagrożeniach związanych z kontaktem człowieka z w/w używkami.

(akta kontroli str. 3535-3543)

Burmistrz zawierał corocznie porozumienie z powiatem opoczyńskim, w ramach którego Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Opocznie świadczyło dla mieszkańców gminy bezpłatne porady prawne i terapeutyczne w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania przemocy w rodzinie⁵⁸. Na realizację ww. zadania podejmowano w gminie uchwały w sprawie udzielenia pomocy finansowej powiatowi⁵⁹.

(akta kontroli str. 3485-3519)

W placówkach oświatowych gminy realizowano działania oraz wdrażano programy mające na celu kształtowanie prawidłowych nawyków żywieniowych i aktywności fizycznej⁶⁰.

(akta kontroli str. 1123-1135, 1141-1192)

Corocznie gmina w porozumieniu z Komendą Powiatową Policji w Opocznie⁶¹ organizowała służby ponadnormatywne funkcjonariuszy w celu przeciwdziałania przestępczości i czynom chuligańskim, poprawy porządku publicznego i zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom gminy, w trakcie których m.in. podejmowane były interwencje wobec osób nadużywających alkohol, kontrolowano również jego spożywanie w miejscach niedozwolonych.

(akta kontroli str. 2854-2937)

W 2017 r. gmina rozpoczęła realizację projektu: „CUS – centrum usług społecznych dla mieszkańców powiatu opoczyńskiego”⁶², którego jednym z zadań było

⁵⁷ Uchwały: nr XV/134/2015 z dnia 27 listopada 2015 r., nr XXVII/316/2016 z dnia 25 listopada 2016 r., nr XXXVIII/438/2017 z dnia 27 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy gminy Opoczno z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego odpowiednio na rok: 2016, 2017 i 2018.

⁵⁸ Porozumienie Nr 1/ZSSiOL/2016 z dnia 9 lutego 2016 r., porozumienie Nr 1/ZSSiOL/2017 z dnia 26 stycznia 2017 r., porozumienie Nr 1/ZSSiOL/2018 z dnia 23 stycznia 2018 r.

⁵⁹ Uchwały: nr XVII/159/2016 z dnia 29 stycznia 2016 r., nr XXVIII/343/2017 z dnia 20 stycznia 2017 r., nr XL/462/2018 z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej samorządowi powiatu opoczyńskiego.

⁶⁰ Prowadzone zajęcia lekcyjne uwzględniały tematy z zakresu zdrowego odżywiania, aktywności fizycznej. Szkoły uczestniczyły w akcjach i realizowały programy profilaktyczne w tym zakresie, m.in.: „Jem zdrowo i ...” – konkurs plastyczny organizowany przez Agencję Rynku Rolnego; „Trzymaj formę” ogólnopolski program edukacyjny organizowany przez Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego; „5 porcji zdrowia w szkole” – program organizowany przez Stowarzyszenie Krajowa Unia Producentów Soków; „Program dla szkół” – dotyczący dostawy owoców i warzyw, mleka lub produktów mlecznych, realizowany przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

⁶¹ Porozumienie nr 2/ZSSiOL/2016 z dnia 5.05.2016 r., porozumienie nr 3/ZSSiOL/2017 z dnia 8.05.2017 r., porozumienie z dnia 9.04.2018 r.

⁶² W dniu 22 listopada 2017 r. gmina podpisała umowę z województwem łódzkim o dofinansowanie projektu: „CUS – centrum usług społecznych dla mieszkańców powiatu opoczyńskiego” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020. Projekt realizowany był w partnerstwie z powiatem opoczyńskim, gminą Drzewica, Fundacją „Dar dla potrzebujących”, Fundacją „Uśmiech dziecka to nasz cel”. Celem głównym projektu było zwiększenie dostępności 203 osób, w tym 138 osób niesamodzielnych, 30 ich opiekunów faktycznych i 35 dzieci i młodzieży pomiędzy 3 a 18 r.ż. zagrożonych wykluczeniem społecznym, mieszkających na terenie powiatu opoczyńskiego, do usług społecznych, poprzez zwiększenie liczby miejsc świadczenia w/w usług w okresie realizacji projektu i jego trwałości. Okres realizacji projektu: od 1.10.2017 r do 30.09.2019 r.

utworzenie Klubu Seniora służącego przeciwdziałaniu osamotnieniu i marginalizacji osób niesamodzielnych zamieszkałych na terenie gminy⁶³.

(akta kontroli str. 494-592)

Ponadto w 2017 r. gmina podjęła próbę pozyskania funduszy z budżetu obywatelskiego województwa łódzkiego na program prozdrowotny pn. „Dbamy o zdrowy i ładny uśmiech dzieci i młodzieży” wspólnie z miastem Skierniewice oraz powiatami: skierniewickim, rawskim, brzezińskim, tomaszowskim i opoczyńskim. Przedmiotem programu miało być profesjonalne leczenie zębów stałych dzieci i młodzieży obejmujące usługi i jakość materiałów nier refundowanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia⁶⁴.

(akta kontroli str. 3520-3534)

2.3. W latach 2016-2018 gmina nie otrzymywała ze strony Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Środowiska, czy też jednostki naukowej zajmującej się środowiskiem i zdrowiem, wsparcia przy opracowywaniu gminnego programu ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 1772)

2.4. W badanym okresie gmina w ramach drugiego celu operacyjnego realizowała sześć z 17 zadań NPZ przypisanych do realizacji jst, których przedmiotem była działalność informacyjna bądź szkoleniowa. Cztery z sześciu realizowanych zadań⁶⁵ dotyczyły podejmowania przez gminę działań edukacyjnych na rzecz ograniczania stosowania środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych i NSP, działań informacyjno-edukacyjnych o ryzyku szkód wynikających ze spożywania alkoholu dla konsumentów i ich otoczenia oraz zjawisku przemocy w rodzinie i możliwości jego ograniczenia. Prowadzone przez gminę kampanie skierowane były do dzieci i młodzieży uczącej się oraz ich rodziców. Pozostałe dwa zadania⁶⁶ dotyczyły podnoszenia kompetencji przedstawicieli Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Zespołu Interdyscyplinarnego oraz specjalisty psychoterapii uzależnień.

(akta kontroli str. 1541-1597)

2.5. W UM, zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zdrowiu publicznym, każdego roku sporządzano i przekazywano Wojewodzie Łódzkiemu roczną informację o zrealizowanych lub podjętych w ubiegłym roku zadaniach z zakresu zdrowia publicznego⁶⁷. Dane za 2016 r. przekazano pocztą elektroniczną w dniu 29 marca 2017 r., a za lata 2017 i 2018 poprzez interaktywny kwestionariusz internetowy⁶⁸. Pracownik UM po przesłaniu/sporządzeniu rocznych informacji uzupełniał lub dostosowywał dane w nich zawarte do uwag zgłaszanych przez Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi⁶⁹.

(akta kontroli str. 417-467)

W rocznych informacjach za lata 2016-2018 gmina wskazała realizację odpowiednio 26, 30 i 31 zadań z zakresu zdrowia publicznego, którym przypisała wykonanie celów i zadań NPZ. W obszarze poszczególnych zadań NPZ wskazywano realizację od jednego do pięciu zadań/przedsięwzięć, przy czym najwięcej w obszarze

⁶³ Realizacji celu miały służyć takie działania jak: zwiększanie aktywności i uczestnictwa w życiu społecznym, działalność prozdrowotna, kulturalna, edukacyjna, zajęcia sportowe, warsztaty plastyczne, florystyczne, kulinarne, rękodzieła, pogadanki, klub filmowo dyskusyjny i czytelniczy, spotkania z lekarzami, opieka pielęgniarska, psychologiczna i pracownika socjalnego, poradnictwo prawne. Realizacją zadania w latach 2017-2018 zajmował się MGOPS w Opocznie.

⁶⁴ Wniosek nie przeszedł oceny merytorycznej i zadanie nie zostało zrealizowane.

⁶⁵ „Edukacja publiczna w ramach Kampanii »Narkotyki? To Mnie Nie Kręcił«” – zadanie 2.1.1) NPZ, „Edukacja publiczna w ramach Kampanii »Zachowaj trzeźwy Umysł«” – zadanie 3.1.1.1) i 3.1.1.2) NPZ, „Działania edukacyjne dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie” – zadanie 3.1.1.3) NPZ.

⁶⁶ „Szkolenia członków Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych”, i „Szkolenie członków Zespołu Interdyscyplinarnego” – zadanie 3.1.2.2) NPZ, „Nadzór merytoryczny na realizację stażu” – zadanie 2.2.2) NPZ

⁶⁷ Dalej: roczna informacja.

⁶⁸ Udostępniony przez Ministerstwo Zdrowia interaktywny kwestionariusz internetowy nie pozwalał na zweryfikowanie daty sporządzenia i przekazania rocznych informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego.

⁶⁹ Do dnia 06.09.2018 r. roczna informacja za 2018 r. nie została zatwierdzona przez Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi.

promowania kultury fizycznej poprzez zapewnianie dostępności do obiektów sportowych i zajęć polegających na aktywności fizycznej (cztery w 2016 r. i po pięć w 2017 i 2018 r.⁷⁰) oraz w obszarze działań profilaktycznych ukierunkowanych na zwiększanie dostępności i podniesienie jakości pomocy dla członków rodzin z problemem alkoholowym (cztery zadania w każdym roku⁷¹).

(akta kontroli str. 400-416, 468-472)

Badanie 13 zadań/przedsięwzięć ujętych w rocznych informacjach wykazało, że:

- osiem zadań było zadaniami z zakresu zdrowia publicznego⁷², trzy - z zakresu pomocy społecznej⁷³, a pozostałe dwa dotyczyły prowadzenia placówki wsparcia dziennego na podstawie przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej⁷⁴ oraz pokrycia kosztów utrzymania obiektów sportowych⁷⁵,
- czas realizacji sześciu z ośmiu zadań⁷⁶ był wykazany zgodnie ze stanem faktycznym, natomiast w przypadku dwóch zadań zleconych w 2018 r. do realizacji podmiotom zewnętrznym - wskazano cały rok kalendarzowy, podczas gdy realizacja zadań obejmowała okres od 21.02.2018 r. do 31.12.2018 r.⁷⁷,
- w pięciu przypadkach udział w finansowaniu zadań miały inne podmioty: w dwóch nie przekroczył on 2%, w pozostałych wynosił: 9,3%, 19,5% i 25,4%; współfinansowania w rocznej informacji nie wskazano w stosunku do czterech z nich⁷⁸, tym samym zaniżono wartości całkowite zadań,
- w trzech⁷⁹ z ośmiu zadań błędnie określono liczbę osób objętych zadaniem: w dwóch przypadkach przy szacowaniu wielkości populacji nie uwzględniono

⁷⁰ W ramach zadania 1.3.2) pierwszego celu operacyjnego NPZ gmina wykazała realizację zadania pn.: „Organizacja imprez sportowo-rekreacyjnych dla mieszkańców gminy Opoczno” w latach 2016-2017, „Organizacja szkolenia i współzawodnictwa sportowego” w 2016 r., „Organizacja treningów w zakresie popularyzacji piłki nożnej, siatkowej, szachów, pływania, sportów walki, lekkiej atletyki oraz uczestnictwo w zawodach sportowych” w latach 2017-2018, „Promowanie i poprawa bezpieczeństwa” w latach 2016-2017, „Utrzymanie boisk sportowych” w latach 2016-2018, „Organizacja zajęć, jako alternatywnych form spędzania czasu wolnego” w latach 2017-2018.

⁷¹ W ramach zadania 3.3.5) drugiego celu operacyjnego NPZ, gmina wykazała w każdym roku badanego okresu realizację następujących zadań: „Wsparcie działalności Punktu Konsultacyjnego (wsparcie finansowe)”, „Prowadzenie terapii grupowej dla osób współuzależnionych”, „Świadczenie nieodpłatnych usług prawnych, psychologicznych, terapeutycznych dla mieszkańców gminy Opoczno”, „Wsparcie działalności Zespołu Interwencji Kryzysowej i Poradnictwa Specjalistycznego (wsparcie finansowe)”.

⁷² Dwa zadania z 2016 r.: „Szkolenia członków Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych”, „Świadczenie nieodpłatnych usług prawnych, psychologicznych, terapeutycznych dla mieszkańców gminy Opoczno”, cztery zadania z 2017 r.: „Edukacja publiczna w ramach Kampanii »Narkotyki? To Mnie Nie Kręci!«”, „Edukacja publiczna w ramach Kampanii »Zachowaj trzeźwy Umysł«”, „Prowadzenie grup pierwszego kontaktu dla osób uzależnionych”, „Prowadzenie terapii grupowej dla osób współuzależnionych”, dwa zadania z 2018 r.: „Prowadzenie dodatkowych zajęć z grupami dalszego zdrowia po programie podstawowym dla osób uzależnionych od alkoholu”, „Prowadzenie Punktu Konsultacyjnego”.

⁷³ Zadania: „Pomoc materialna osobom starszym” w 2017 r. - o wartości 394,5 tys. zł, „Świadczenie usług opiekuńczo - pielęgnacyjnych osobom starszym” w 2018 r. - o wartości 73,3 tys. zł, „Prowadzenie Środowiskowego Domu Samopomocy w Opocznie” w 2018 r. - o wartości 959,5 tys. zł wykazane w rocznych informacjach jako realizacja odpowiednio zadania nr 1.5) i 2.6) piątego celu operacyjnego NPZ oraz zadania nr 1.1.3) trzeciego celu operacyjnego. Zadania te były również prowadzone przez gminę i wykazywane w rocznych informacjach za pozostałe lata badanego okresu, z wyjątkiem roku 2017, w którym nie wykazano prowadzenia środowiskowego domu samopomocy.

⁷⁴ Zadanie „Prowadzenie placówki wsparcia dziennego” o wartości 70,0 tys. zł wykazane w rocznej informacji za 2017 r. jako realizacja zadania nr 3.2.2.2) w ramach drugiego celu operacyjnego NPZ. Zadanie to realizowane było również w roku 2016 i 2018. W rocznej informacji za 2016 rok wykazane zostało jako realizacja zadania 2.3.3.5) drugiego celu operacyjnego.

⁷⁵ Zadanie pn. „Utrzymanie boisk sportowych” wykazane w rocznej informacji za 2016 r. jako wpisujące się w realizację zadania 1.3.2) NPZ - zapewnianie dostępności do obiektów sportowych i zajęć polegających na aktywności fizycznej, w ramach pierwszego celu operacyjnego. Zadanie realizowane było również w latach 2017-2018. Łączna wartość zadani: 173,7 tys. zł. Zadanie dotyczyło pokrycia kosztów utrzymywanych obiektów sportowych.

⁷⁶ Pięciu zadań niebędących zadaniami zdrowia publicznego nie uwzględniono w dalszej analizie..

⁷⁷ W 2018 r. zadania pn.: „Prowadzenie Punktu Konsultacyjnego” oraz „Prowadzenie dodatkowych zajęć z grupami dalszego zdrowia po programie podstawowym dla osób uzależnionych od alkoholu” realizowane były przez Abstynenckie Stowarzyszenie Klubu Wzajemnej Pomocy "OPOKA" w terminie od 21.02.2018 do 31.12.2018 r.

⁷⁸ „Świadczenie nieodpłatnych usług prawnych, psychologicznych, terapeutycznych dla mieszkańców gminy Opoczno” w 2016 r., koszt całkowity 6.613,00 zł, w tym udział gminy – 6.000,00 zł tj 90,7%, udział zleceniobiorcy – 9,3%; „Prowadzenie grup pierwszego kontaktu dla osób uzależnionych” w 2017 r., koszt całkowity 8.077,39 zł, w tym udział gminy - 6.500,00 zł, tj. 80,5%, udział zleceniobiorcy – 1.577,39 tj. 19,5%; „Prowadzenie terapii grupowej dla osób współuzależnionych” w 2017 r., koszt całkowity 1520,86, w tym udział gminy – 1.500,00 zł, tj. 98,6%, udział zleceniobiorcy – 20,86 zł, tj 1,4%; „Prowadzenie dodatkowych zajęć z grupami dalszego zdrowia po programie podstawowym dla osób uzależnionych od alkoholu” w 2018 r., koszt całkowity 2.505,16 zł, w tym udział gminy – 2.500,00 zł, tj. 99,8%.

⁷⁹ „Edukacja publiczna w ramach Kampanii »Narkotyki? To Mnie Nie Kręci!«” w 2016 r., „Edukacja publiczna w ramach Kampanii »Zachowaj trzeźwy Umysł«” w 2016 r., „Prowadzenie terapii grupowej dla osób współuzależnionych” w 2017 r.

minimalnej liczby odbiorców, w trzecim zadaniu niezgodnie ze sprawozdaniem wskazano liczbę uczestników. W pozostałych pięciu dane w przedmiotowym zakresie były prawidłowe,

- w jednym przypadku udział gminy w finansowaniu zadania oraz jego wartość całkowita były niezgodne ze stanem rzeczywistym - w zadaniu dotyczącym podnoszenia kompetencji członków Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w 2016 r. uwzględniono koszty szkolenia z zakresu wydatkowania środków.

(akta kontroli str. 400-416, 468-477, 1546-1564, 1567-1582, 3549-3585, 3604-3621, 3640-3657)

Ponadto stwierdzono, że w rocznych informacjach wystąpiły rozbieżności w przypisaniu w poszczególnych latach dwóm zadaniom/przedsięwzięciom realizowanym corocznie przez gminę, odpowiednich numerów zadań NPZ⁸⁰ oraz niezgodnie ze stanem faktycznym wykazano kwoty przeznaczone w gminie na realizację czterech zadań⁸¹. Jak wyjaśnił Kierownik Zespołu ds. Społecznych, błędy te i rozbieżności powstały w wyniku pomyłki pracownika sporządzającego roczne informacje.

(akta kontroli str. 468-479, 1392-1393, 1649-1666)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Roczne informacje o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego za lata 2016-2018 przesłane Wojewodzie Łódzkiemu sporządzono nierzetelnie. Badanie 13 zadań wykazało, że pięć ujęto w informacji pomimo, iż nie były zadaniami zdrowia publicznego. Ponadto w zakresie pozostałych ośmiu zadań stwierdzono następujące błędy:

- w czterech przypadkach nie wykazano współfinansowania zadań przez podmioty zewnętrzne (jedno zadanie z 2016 r., dwa z 2017 r. i jedno z 2018 r.), a tym samym zaniżono ich koszt całkowity, natomiast w jednym zadaniu realizowanym przez gminę w 2016 r. zawyżono jego wartość całkowitą,
- nieprawidłowo określono czas trwania dwóch zadań z 2018 r.,
- w dwóch przypadkach z 2016 r. i jednym z 2017 r. niewłaściwie określono wielkość populacji objętej zadaniem.

Dodatkowo kontrola wykazała nieprawidłowe wskazywanie numerów zadań NPZ w odniesieniu do jednego zadania z 2016 r. i jednego z 2017 r. oraz błędy w określaniu kwoty przeznaczonych w gminie na realizację czterech zadań.

(akta kontroli str. 400-416, 468-477, 1546-1564, 1567-1582, 1649-1666, 3549-3585, 3604-3621, 3640-3657)

Jak wyjaśnił Kierownik Zespołu ds. Społecznych, w informacjach rocznych wykazano zadania, które nie są zadaniami z zakresu zdrowia publicznego z uwagi na powiązanie celów NPZ i ustawy o pomocy społecznej, czy upowszechniania kultury fizycznej. Zdecydowano o nieuwzględnianiu w rocznych informacjach współfinansowania zadań przez inne podmioty nieprzekraczającego 10% oraz

⁸⁰ Zadanie „Wspomaganie profilaktycznych akcji mających na celu przeciwdziałanie narkomanii” w rocznej informacji za 2016 r. zostało wskazane jako realizacja zadania nr 2.2.3.1.2) drugiego celu operacyjnego, a w kolejnych latach - zadania nr 2.3.1.1) tego samego celu. Zadanie „Organizacja obozu terapeutycznego - psychoterapia wyjazdowa” w rocznej informacji za 2017 rok wskazano jako realizacja zadania nr 2.3.2.2) drugiego celu operacyjnego, natomiast w latach 2016 i 2018 - zadania 3.3.2) tego samego celu.

⁸¹ W zadaniu: „Organizacja imprez sportowo – rekreacyjnych” realizowanym w latach 2016-2018, w wyniku dokonanych zaokrągleń zmniejszono wartość zadania o łącznie 290,59 zł, w zadaniu „Organizacja szkolenia i współzawodnictwa sportowego” w 2016 r. zawyżono wartość zadania o 200,00 zł, w zadaniu : „Organizacja treningów w zakresie popularyzacji piłki nożnej, siatkowej, szachów, pływania, sportów walki, lekkiej atletyki oraz uczestnictwo w zawodach sportowych” w 2017 r. zaniżono wartość zadania o kwotę 10,500,00 zł, w zadaniu „Edukacja publiczna w ramach Kampanii »Narkotyki? To Mnie Nie Kręcił«” zawyżono wartość zadania o 490,00 zł.

wartości wycenionego wkładu osobowego realizatorów zadań. Pozostałe błędy powstały w wyniku pomyłek.

(akta kontroli str. 473-477, 1392-1393)

OCENA CZĄSTKOWA

W ramach realizacji zadań NPZ gmina nawiązywała efektywną współpracę z innymi podmiotami, zawierając porozumienia i podejmując stosowne uchwały w tym zakresie. Prowadziła również działalność informacyjno-edukacyjną i szkoleniową z zakresu zdrowia publicznego. Terminowo przekazywano do Wojewody Łódzkiego roczne informacje o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego, chociaż wykazywano w nich nierzetelne dane.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Badaniem, pod względem prawidłowości określenia celów i mierników, objęto dziewięć zadań⁸². Wartości mierników realizacji zadań osiągnięto na poziomie planowanym (w przypadku pięciu zadań), bądź na poziomie wyższym od planowanego (cztery zadania). Mierniki zostały dobrane w sposób właściwy do realizowanych zadań. Osiągnięte efekty realizacji zadań były zgodne z oczekiwanymi.

(akta kontroli str. 3544-3548)

3.2. W badanym okresie gmina nie prowadziła bieżącego monitoringu realizowanych zadań NPZ. Nie przeprowadzono również kontroli zadań w trakcie ich realizacji. Jak wyjaśnił Kierownik Zespołu ds. Społecznych, wynikało to z niewystarczających zasobów kadrowych, jednakże przedstawiciele samorządu (głównie w osobie Burmistrza, jego zastępców lub innych osób zajmujących kierownicze stanowiska w Urzędzie), pełniąc funkcje reprezentacyjne w trakcie organizowanych w ramach realizacji zadań NPZ konkursów, spotkań i innych wydarzeń, kontrolowali również realizację tych zadań i nie stwierdzili w powyższym zakresie uchybień. Powyższe czynności nie były dokumentowane.

(akta kontroli str. 3424-3431)

Weryfikacji stopnia realizacji celów zadań NPZ oraz analizy ich efektów dokonywano na podstawie sprawozdań otrzymywanych od realizatorów po ich wykonaniu. Podmioty realizujące w latach 2016-2018 zadania NPZ w gminie zobowiązane były, zgodnie z zawartymi umowami, do sporządzenia sprawozdań z ich realizacji. Pracownicy UM sprawdzali pod względem merytorycznym i rachunkowym otrzymane dokumenty i potwierdzali prawidłowość dokonanych rozliczeń.

(akta kontroli str. 3424-3431, 3390-3423)

3.3. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Zespołu ds. Społecznych, informacje pochodzące ze sprawozdań wykorzystywano do podejmowania decyzji o zakresie i formie realizacji zadań w kolejnych latach, a także o poziomie ich finansowania. W spotkaniach, w trakcie których podejmowano decyzje, uczestniczyli również realizatorzy zadań. Urząd nie przedstawił dokumentów potwierdzających przeprowadzanie takich analiz i weryfikacji.

(akta kontroli str. 3424-3431)

W 2017 r. w UM przeprowadzono kontrolę audytową 18 umów dotyczących zlecenia w 2016 r. realizacji siedmiu zadań NPZ. Celem audytu i zakresu kontroli było

⁸² „Prowadzenie Punktu Konsultacyjnego” w 2018 r., oraz „Prowadzenie dodatkowych zajęć z grupami dalszego zdrowienia po programie podstawowym dla osób uzależnionych od alkoholu” w 2018 r., „Organizacja obozu terapeutycznego dla osób uzależnionych od alkoholu i ich rodzin, tzw. psychoterapia wyjazdowa” w 2018 r., „Prowadzenie grup pierwszego kontaktu dla osób uzależnionych” w 2017 r., „Prowadzenie poradnictwa indywidualnego lub grup terapeutycznych dla ofiar przemocy domowej” w 2017 r., „Prowadzenie terapii grupowej dla osób współuzależnionych” w 2017 r., „Prowadzenie grupy AN” w 2016 r., „Organizacja wypoczynku letniego z programem profilaktycznym” w 2016 r., „Świadczenie nieodpłatnych usług prawnych, psychologicznych i terapeutycznych dla mieszkańców gminy Opoczno” w 2016 r.

sprawdzenie poprawności finansowania i kontrola zgodności wydatkowania gminnych środków finansowych, udzielonych w formie dotacji oraz prawidłowości realizacji zadań publicznych. Audytor stwierdził nieprawidłowości w opisywaniu faktur przez trzy kluby sportowe⁸³. Pracownik Urzędu omówił stwierdzone nieprawidłowości z przedstawicielami klubów i zobowiązał się do usunięcia braków.

(akta kontroli str. 2249-2254, 2624-2661)

3.4. W latach 2016-2018 nie przeprowadzono w gminie badań ewaluacyjnych zadań NPZ. Jak wyjaśnił Kierownik Zespołu ds. Społecznych, wynikało to z braków kadrowych oraz niewystarczających środków finansowych.

(akta kontroli str. 3424-3431)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2016-2018 określone dla realizowanych zadań cele były mierzalne i realne do osiągnięcia. Mierniki zostały dobrane w sposób właściwy do realizowanych zadań i pozwalały na ocenę efektywności i skuteczności podejmowanych działań.

Działania gminy w obszarze monitoringu realizacji zadań prowadzone po ich zakończeniu były jednak niewystarczające do uzyskania wiarygodnych danych na temat osiągniętych efektów. Pozytywnie natomiast ocenić należy działania prowadzone w zakresie rozliczania udzielonych dotacji oraz kontroli audytowych prawidłowości realizacji zadań NPZ.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Dokonywanie wyboru realizatorów zadań NPZ w trybie przewidzianym w ustawie o zdrowiu publicznym.
2. Opracowanie i realizacja gminnego programu lub strategii ochrony zdrowia psychicznego oraz programu zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym.
3. Powołanie na terenie gminy zespołu koordynującego działanie i monitorującego realizację zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń psychicznych.
4. Rzetelne sporządzanie rocznych informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁸³ Zakładowy Ludowy Klub Sportowy „WOY” w Bukowcu Opoczyńskim - umowa nr 45/WKSF/2016 z dnia 13.04.2016r. oraz umowa nr 73/WKSF/2016 z dnia 26.09.2016 r., Ludowy Klub Sportowy ATOM w Januszewicach - umowa nr 49/WKSF/2016 z dnia 13.04.2016 r. oraz umowa nr 76/WKSF/2016 z dnia 26.09.2016 r., Ludowy Klub Sportowy OLIMPIA w Woli Załężnej; umowa nr 50/WKSF/2016 z 13.04.2016 r. oraz umowa nr 72/WKSF/2016 z dnia 26.09.2016 r.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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.

Łódź, 16 października 2019 r.

Kontroler
Sylwia Piechota
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis