



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.009.03.2019

Józef Piotrowski  
Wójt Gminy Pszczew

Urząd Gminy w Pszczewie  
Rynek 13, 66-330 Pszczew

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Pszczewie (dalej: <i>Urząd</i> ), Rynek 13, 66-330 Pszczew.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Piotrowski, Wójt Gminy Pszczew (dalej: <i>Wójt</i> ), od dnia 22 listopada 2018 r. Poprzednio, tj. od dnia 12 listopada 1998 r. do dnia 22 listopada 2018 r., funkcję Wójta pełnił Waldemar Górczyński.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia.</li><li>2. Współpraca realizatorów Narodowego Programu Zdrowia i koordynacja podejmowanych działań.</li><li>3. Monitorowanie i ewaluacja zadań realizowanych w ramach Narodowego Programu Zdrowia.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 z uwzględnieniem okresów wcześniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Cezary Romanczenko, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/80/2019 z dnia 24 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-8)

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W Gminie zaplanowano i realizowano zadania z zakresu profilaktyki uzależnień oraz promocji zdrowego i aktywnego starzenia się, tj. drugiego i piątego celu operacyjnego Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020, a także – choć w mniejszym zakresie – zadania określone w pierwszym, trzecim i czwartym celu operacyjnym NPZ.

Urząd opracował i realizował także gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programy przeciwdziałania narkomanii. Do prawidłowych działań Urzędu należy zaliczyć także uzyskiwanie pozytywnych opinii AOTMiT<sup>3</sup> oraz wojewody dot. programów polityki zdrowotnej realizowanych w ramach NPZ.

Urząd właściwie planował i realizował kampanie informacyjne o zadaniach NPZ, m.in. poprzez prawidłowe określenie grup docelowych odbiorców i właściwą formę przekazu, co pozwalało na dotarcie do szerokiego kręgu adresatów i uzyskanie zamierzonych efektów. Starano się przy tym minimalizować koszty działalności informacyjnej, angażując w nią pracowników Urzędu w ramach ich obowiązków służbowych oraz finansując z bieżących wydatków Urzędu.

W sposób prawidłowy dokonano również wyboru realizatorów zadań gminnych programów polityki zdrowotnej realizowanych w ramach NPZ, a środki na realizację zadań oraz przeznaczone na kampanie informacyjne wydatkowane z zachowaniem zasady oszczędności i wydajności.

Gmina nawiązała efektywną współpracę z innymi podmiotami, instytucjami oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań NPZ. Na pozytywną ocenę zasługuje również prowadzenie działalności informacyjno-szkoleniowej oraz terminowe przekazywanie Wojewodzie Lubuskiemu informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego, przy czym informacje te nie były w pełni rzetelne.

Urząd określił cele i zadania związane z realizacją NPZ, jednak przyjęte mierniki nie pozwalały na rzetelną ocenę skuteczności realizowanych zadań. Na bieżąco prowadzono badania monitoringowe, a gminne programy profilaktyczne poddawane były ewaluacji.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły głównie braku w pełni rzetelnego rozpoznania stanu zdrowia i potrzeb zdrowotnych mieszkańców Gminy, a także nieopracowania programu zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym oraz braku powołania zespołu koordynującego działanie i monitorującego realizację zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń psychicznych.

Podkreślenia wymaga, że jeszcze w toku kontroli Pan Wójt podjął działania w celu wyeliminowania części stwierdzonych nieprawidłowości.

---

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

<sup>3</sup> Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia

Opis stanu faktycznego

1.1. Realizacji zadań NPZ oraz nadzoru nad ich wykonaniem, nie przypisano jednoznacznie i wprost żadnej z komórek organizacyjnych Urzędu lub wyznaczonym pracownikom, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu<sup>5</sup> określono jedynie, że w ramach Referatu Finansowego funkcjonuje stanowisko pracy ds. księgowości budżetowej i kontroli wewnętrznej, któremu w sposób ogólny przypisano realizację zadań związanych z promocją, profilaktyką i ochroną zdrowia<sup>6</sup>.

Zatrudniona na tym stanowisku inspektor, pełniła równocześnie funkcję Pełnomocnika Wójta Gminy Pszczew ds. profilaktyki i ochrony rozwiązywania problemów alkoholowych. W badanym okresie zadania NPZ realizowały także nadzorowane przez Wójta jednostki podległe, tj. Ośrodek Pomocy Społecznej w Pszczewie (dalej: OPS), Szkoła Podstawowa im. Mikołaja Kopernika w Pszczewie (dalej: Szkoła) oraz Gminny Ośrodek Kultury w Pszczewie (dalej: GOK).

(akta kontroli str. 54-64, 74-96)

1.2. Gmina Pszczew nie posiadała wyodrębnionego dokumentu strategicznego w zakresie lokalnej polityki zdrowotnej, w którym określono potrzeby zdrowotne i stan zdrowia mieszkańców.

Obowiązująca w okresie objętym kontrolą „Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Pszczew 2023”<sup>7</sup> (dalej: *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego*) w obszarze dotyczącym infrastruktury technicznej i społecznej, jako jeden z celów strategicznych wskazywała jedynie na rozwój sportu i infrastruktury sportowej na terenie gminy i zwiększenie bezpieczeństwa publicznego oraz usług socjalnych. Jako zadania wskazano: likwidację barier architektonicznych w obiektach użyteczności publicznej, budowę kompleksów sportowych (boiska, place zabaw), budowę pełnowymiarowej hali sportowej, aktywizację dzieci i młodzieży w sferze sportu i kultury fizycznej. Nie mniej jednak wymienione cele i zadania wpisują się w zadania przewidziane w NPZ w pierwszym celu operacyjnym: *Poprawa sposobu żywienia, stanu odżywienia oraz aktywności fizycznej społeczeństwa* (zadanie 1.3. *Promowanie kultury fizycznej przez: zapewnianie dostępności do obiektów sportowych i zajęć polegających na aktywności fizycznej; promowanie i poprawa bezpieczeństwa ruchu pieszego i rowerowego*). Natomiast, jako zadanie w zakresie ochrony zdrowia, w sposób ogólny wskazano jedynie na zwiększenie zakresu świadczeń usług zdrowotnych przez lekarzy specjalistów.

(akta kontroli str. 54-64, 97-150)

<sup>4</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>5</sup> Zarządzenie Nr 12.2015.2014 Wójta Gminy Pszczew z dnia 28 stycznia 2014 roku w sprawie regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Pszczew.

<sup>6</sup> Na podstawie pkt 3 zakresu czynności inspektora ds. księgowości budżetowej i kontroli wewnętrznej z dnia 7 stycznia 2014 r. oraz na podstawie pkt. 5 zakresów obowiązków pracownika z dnia 22 września 2016 r. oraz 12 lipca 2018 r.

<sup>7</sup> Opracowana przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Pszczewie i zatwierdzona uchwałą Nr XXXVI.223.2013 Rady Gminy Pszczew z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Pszczew 2023.

1.3. W dokumencie pn. „Strategia rozwiązywania problemów społecznych Gminy Pszczew na lata 2015-2023”<sup>8</sup> (dalej: *Strategia rozwiązywania problemów społecznych*) m.in. opisano sytuację demograficzną Gminy Pszczew<sup>9</sup>. Jeżeli chodzi o ochronę zdrowia, jedynie w sposób ogólny zdiagnozowano, że do czynników zagrażających zdrowiu należą przede wszystkim: mała aktywność fizyczna, nieprawidłowe żywienie, palenie tytoniu, nadmierne spożycie alkoholu, używanie narkotyków, zły stan środowiska naturalnego, niewłaściwe warunki bezpieczeństwa pracy, wypadki drogowe oraz brak powszechnej profilaktyki. Wskazano również, że w Gminie funkcjonuje apteka, punkt apteczny oraz Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej Punkt Lekarza Ogólnego<sup>10</sup>. Nadmieniono też, że mieszkańcom umożliwiono dostęp do specjalistów: ginekolog, psychiatra, stomatolog.

W ramach ochrony zdrowia, przeprowadzona diagnoza wyodrębniła dwa problemy: utrzymanie osób starszych i niepełnosprawnych w środowisku zamieszkania oraz umożliwienie im udziału w życiu społecznym<sup>11</sup>; zapewnienie mieszkańcom równego dostępu do służby zdrowia oraz wspieranie rodzin i osób dotkniętych problemami uzależnień i przemocy w rodzinie<sup>12</sup>. Obydwa problemy wpisywały się w realizację celów NPZ, to jest piątego celu operacyjnego: *Promocja zdrowego i aktywnego starzenia się* (zadanie 1. Prowadzenie polityki senioralnej ukierunkowanej na jak najdłuższą aktywność społeczną, zawodową i rodzinną osób starszych) oraz drugiego celu operacyjnego: *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych*, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi (zadanie 2. Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii oraz zadanie 3. Krajowy program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych).

Dla ww. problemów określono: cele szczegółowe oraz kierunki działania związane z ich realizacją, a także podmioty odpowiedzialne za realizację działań, partnerów w realizacji działań, źródła finansowania działań, wskaźniki monitoringowe, prognozę zmian.

(akta kontroli str.109-150)

Urząd nie dysponował udokumentowanymi analizami w zakresie rozpoznania potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców Pszczewa, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 54-64)

1.4. W okresie objętym kontrolą Gmina realizowała 20 rodzajów zadań z zakresu zdrowia publicznego, o których mowa w art. 2 ustawy o zdrowiu publicznym oraz wpisującymi się w cele NPZ<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Opracowana przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Pszczewie i wprowadzona uchwałą Nr IX.48.2015 Rady Gminy Pszczew z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Pszczew na lata 2015-2023.

<sup>9</sup> Wg stanu na koniec 2014 r.

<sup>10</sup> Praktyka funkcjonuje w oparciu o kontrakt z NFZ w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej.

<sup>11</sup> Poprzez: usprawnianie osób starszych i zapewnienie im właściwej opieki, aktywizację psychofizyczną i społeczną osób starszych, ograniczenie skutków niepełnosprawności oraz aktywizację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych, inicjowanie i wspieranie działań umożliwiających wykorzystanie potencjału osób starszych i niepełnosprawnych.

<sup>12</sup> Poprzez: zaspakajanie potrzeb mieszkańców w zakresie ochrony zdrowia, profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych i narkomanii oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

<sup>13</sup> Gmina Pszczew realizowała 18 zadań przypisanych jednostkom samorządu terytorialnego w celach NPZ na lata 2016-2020 oraz dwa zadania ponadstandardowo (*Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w latach 2015-2017 oraz w latach 2018-2020 w Gminie Pszczew*, a także *Badania laboratoryjne dla mieszkańców Gminy Pszczew w 2017 i 2018 roku*). Gmina nie realizowała 46 rodzajów zadań z 64 przypisanych jednostkom samorządu terytorialnego w celach operacyjnych NPZ.

Ponad 45% zadań wpisywało się w realizację drugiego celu operacyjnego NPZ: *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi*. Drugą grupę zadań (20% realizowanych ogółem), stanowiły zadania, które wpisywały się w realizację piątego celu operacyjnego: *Promocja zdrowego i aktywnego starzenia się*. Zadania, które wpisywały się w realizację pierwszego celu operacyjnego NPZ: *Poprawa sposobu żywienia, stanu odżywienia oraz aktywności fizycznej społeczeństw*, trzeciego celu operacyjnym NPZ: *Profilaktyka problemów zdrowia psychicznego i poprawa dobrostanu psychicznego społeczeństwa oraz* czwartego celu operacyjnego NPZ: *Ograniczenie ryzyka zdrowotnego wynikającego z zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych w środowisku zewnętrznym, miejscu pracy, zamieszkania, rekreacji oraz nauki*, stanowiły odpowiednio 15%, 5% oraz 15%.

(akta kontroli str. 9-17)

Z wyjaśnienia Sekretarz Gminy wynika, że (...) w analizowanym okresie realizacja zakresu zadań wskazanych w NPZ do realizacji lub współrealizacji przez jst, była przede wszystkim determinowana skalą ich finansowania oraz możliwościami organizacyjnymi, dlatego też nie wszystkie zadania były przez Gminę realizowane. W latach 2016-2018 Gmina Pszczew realizowała 18 zadań przypisanych jst w celach NPZ oraz dodatkowo 2 zadania, które nie były przypisane bezpośrednio Gminie do wykonania. W obliczu tak szerokiego zakresu zadań własnych i zleconych gminie, zaspokajających zbiorowe potrzeby wspólnoty, przy ograniczonych dochodach własnych, pozostałych 46 rodzajów zadań przypisanych jst w celach NPZ, Gmina nie była i nie jest w stanie wykonać.

Jeżeli chodzi o kryteria wyboru zadań, to przyjmując do realizacji zadania wynikające z celów NPZ, kierowano się potrzebami i dobrem mieszkańców Gminy Pszczew, ochroną ich zdrowia, uwzględniając przy tym zasoby finansowe i organizacyjne Gminy.

(akta kontroli str. 1209-1215)

Z wyjaśnienia Skarbnika Gminy wynika, że lata 2016-2018 to okres, w którym Gmina Pszczew realizowała wiele zobowiązań związanych z kontynuacją bądź rozpoczęciem nowych zadań inwestycyjnych, w wyniku czego w latach 2017-2018 zaplanowane budżety obarczone były dużym deficytem. Powyższa sytuacja finansowa Gminy nie pozwalała na realizację wszystkich zadań własnych Gminy, w tym również przypisanych w NPZ.

(akta kontroli str. 1216-1217)

Szczegółowym badaniem w zakresie realizacji zadań NPZ objęto sześć działań<sup>14</sup>. Realizacji zadań określonych w umowach pomiędzy Gminą Pszczew a podmiotami odpowiedzialnymi za wykonanie zadań, była zgodna z zapisami umów oraz ze sprawozdaniami merytorycznymi i finansowymi, które potwierdziły terminowość

<sup>14</sup> 2016 rok: *Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w latach 2015-2017 oraz w latach 2018-2020 w Gminie Pszczew – działanie realizowane w całym okresie objętym kontrolą, Dofinansowanie zakupu karetki - ambulansu wraz z wyposażeniem dla Szpitala Międzyrzeckiego; 2017 rok: Wspieranie placówek oświatowych działających na terenie gminy w rozwijaniu działalności profilaktycznej poprzez organizację i finansowanie szkoleń oraz spektakli o tematyce przeciwdziałania narkomanii, Czas na zdrowie (organizator i realizator zadania – Szkoła Podstawowa im. Mikołaja Kopernika w Pszczewie; 2018 rok: "Legalne sposoby dystrybucji dopalaczy - profilaktyka i przeciwdziałanie w środowisku lokalnym", Badania laboratoryjne dla mieszkańców Gminy Pszczew w 2018 roku.*

realizacji zadań, a także prawidłowość ich rozliczenia finansowego<sup>15</sup>. W badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 151-520)

1.5. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>16</sup>, Rada Gminy Pszczew przyjmowała corocznie, w formie uchwał, gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dla Gminy Pszczew (dalej: GPPiRPA)<sup>17</sup>, uwzględniające cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w NPZ i wskazane do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: jst). Gminne programy realizowała Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W programach określono m.in. cele, zadania oraz sposób ich realizacji, realizatorów zadań oraz współpracujących, źródła finansowania, zasady działania oraz wynagradzania Przewodniczącego oraz członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W celu realizacji ww. programów, Wójt powołał Pełnomocnika ds. profilaktyki i ochrony rozwiązywania problemów alkoholowych<sup>18</sup>.

Gminne programy przeciwdziałania narkomanii (dalej: GPPN) na lata 2014-2016 oraz 2017-2019, zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>19</sup>, zostały uchwalone przez Radę Gminy<sup>20</sup>, a treść programów uwzględniała cele operacyjne określone w NPZ i wskazane do realizacji przez jst. Gminne programy realizował OPS oraz Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

(akta kontroli str. 521-682)

Gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminne programy przeciwdziałania narkomanii, stanowiły część gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, o której mowa w pkt. 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 109-150)

1.6. W 2015 i 2017 roku, uchwałami Rady Gminy Pszczew<sup>21</sup> przyjęto Programy profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w latach 2015-2017 oraz 2018-2020 w Gminie Pszczew (dalej: Programy HPV). Celem głównym Programów HPV było zmniejszenie liczby zachorowań na raka szyjki macicy, sromu,

<sup>15</sup> Pod kątem prawidłowości rozliczenia nie badano działania z 2017 roku pn. *Czas na zdrowie*, ponieważ organizatorem i realizatorem działania była jednostka organizacyjna Gminy, to jest Szkoła Podstawowa im. Mikołaja Kopernika w Pszczewie.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2137, ze zm.

<sup>17</sup> Uchwała Nr XIII.69.2015 Rady Gminy Pszczew z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2016 rok, Uchwała Nr XXV.170.2016 Rady Gminy Pszczew z dnia 17 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2017 rok, Uchwała Nr XXXVII.259.2017 Rady Gminy Pszczew z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2018 rok.

<sup>18</sup> Na podstawie zarządzenia Nr 120.159.2013 Wójta Gminy Pszczew z dnia 6 maja 2013 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Wójta Gminy Pszczew ds. profilaktyki i ochrony rozwiązywania problemów alkoholowych.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 852.

<sup>20</sup> Uchwała Nr XXXV.218.2013 Rady Gminy Pszczew z dnia 3 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2014-2016, Uchwała Nr XXV.169.2016 Rady Gminy Pszczew z dnia 17 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2017-2019.

<sup>21</sup> Uchwała Nr VIII.42.2015 Rady Gminy Pszczew z dnia 18 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia programu polityki zdrowotnej pn. „Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w latach 2015-2017 w Gminie Pszczew, Uchwała Nr XXXII.227.2017 Rady Gminy Pszczew z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia programu polityki zdrowotnej pn. „Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w latach 2018-2022 w Gminie Pszczew.

pochwy, odbytnicy i brodawek płciowych w wyniku zakażeń określonymi typami wirusa HPV, poprzez wdrożenie opisanej profilaktyki polegającej na przeprowadzeniu edukacji zdrowotnej oraz szczepieniach ochronnych przeciw wirusowi HPV w populacji dziewcząt w wieku 14 lat. Przy opracowywaniu Programów HPV uwzględniono zadania<sup>22</sup> czwartego celu operacyjnego NPZ: *Ograniczenie ryzyka zdrowotnego wynikającego z zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych w środowisku zewnętrznym, miejscu pracy, zamieszkania, rekreacji oraz nauki.*

Wyżej wymienione Programy HPV, posiadały pozytywną opinię Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (dalej: AOTMiT), stosownie do art. 48a ust. 1 (w brzmieniu przepisu do dnia 30 listopada 2017 r.) oraz art. 48a ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>23</sup> (dalej: *ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*), a ich dofinansowanie przez NFZ było poprzedzone opinią Wojewody Lubuskiego, stosownie do art. 48d ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

(akta kontroli str. 683-788)

1.7. W 2016 roku Gmina przyjęła Program Ochrony Zdrowia Psychicznego dla Gminy Pszczew na lata 2016-2020<sup>24</sup> (dalej: *Program Ochrony Zdrowia Psychicznego*), tym samym realizując zadanie trzeciego celu operacyjnego NPZ (1.4. Opracowanie i realizacja samorządowych programów lub strategii ochrony zdrowia psychicznego). W Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego określono: cele główne, cele szczegółowe i sposoby realizacji programu, źródła finansowania, realizatorów programu oraz monitoring i ewaluację. Jako cele główne programu wskazano: promocję zdrowia psychicznego i zapobieganie zaburzeniom psychicznym oraz zapewnienie osobom z zaburzeniami psychicznymi wielostronnej i powszechnie dostępnej opieki zdrowotnej oraz innych form opieki i pomocy niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym i społecznym.

(akta kontroli str. 38-46, 789-794)

W Gminie nie przyjęto programu zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym, tym samym w badanym okresie nie realizowano jednego z zadań trzeciego celu operacyjnego NPZ, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 54-64)

1.8. Wójt nie powołał 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 mimo, że obowiązek taki wynika z trzeciego celu operacyjnego NPZ, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 54-64)

<sup>22</sup> 4.2.1.5 - profilaktyka chorób zakaźnych i zakażeń u ludzi, z uwzględnieniem podwyższonego ryzyka związanego z pełnieniem służby przez żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, w tym przede wszystkim wirusowego zapalenia wątroby typu B i C, zakażeń i chorób przenoszonych drogą płciową (HIV, kiła, rzeżączka, chlamydia, HPV), inwazyjnych zakażeń bakteryjnych (np. sepsa, zapalenie opon mózgowo-rdzeniowych i zapalenie płuc z bakteriami), gruźlicy oraz wybranych zagrożeń pasożytniczych

<sup>23</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1510, ze zm.

<sup>24</sup> Uchwała Nr XXV.173.2016 Rady Gminy Pszczew z dnia 17 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego dla Gminy Pszczew na lata 2016-2020.

**1.9.** Gmina w przypadku realizacji zadań NPZ, planowała i realizowała działania informacyjne poprzez różne kanały i formy jej przekazu, mając na celu jak największą dostępność dla grup docelowych (adresatów realizowanych zadań)<sup>25</sup>. Najczęściej stosowanymi formami, o najwyższej dostępności do informacji było: umieszczanie takiej informacji na stronie internetowej Gminy oraz stronach internetowych poszczególnych jednostek organizacyjnych Gminy realizujących zadania, a także w Biuletynie Informacji Publicznej oraz portalu społecznościowym Facebook. Dla węższej grupy odbiorców organizowano spotkania informacyjne (zebrania wiejskie), rozwieszano banery, plakaty, ulotki, ogłoszenia w lokalnej prasie<sup>26</sup> a także przesyłano indywidualne zawiadomienia oraz informacje<sup>27</sup>.

(akta kontroli str. 54-64)

**1.10.** Na podstawie analizy sześciu wybranych działań będących realizacją zadań NPZ<sup>28</sup>, stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą w sposób wystarczający rozpowszechniano informację o przyjętych do realizacji działaniach. O pięciu realizowanych działaniach społeczność lokalna mogła się dowiedzieć ze strony BIP Gminy Pszczew, o czterech z plakatów, o trzech z ulotek, a o dwóch ze strony internetowej Urzędu. Po jednym przypadku były to działania w postaci ogłoszenia na tablicy w Urzędzie oraz rozesłania zaproszeń indywidualnych a także przekazania informacji za pośrednictwem strony internetowej GOK. W przypadku dwóch działań przeprowadzono równocześnie szkolenia – w jednym przypadku były skierowane do uczniów Szkoły Podstawowej oraz ich rodziców a także grona pedagogicznego, w drugim z kolei do członków GKRPA, pracowników OPS oraz osób pracujących z dziećmi. W przypadku dwóch wyżej wspomnianych szkoleń, Gmina poniosła wydatki łącznie w wysokości 4,4 tys. zł<sup>29</sup>. W przypadku kampanii informacyjnych, to zostały one przeprowadzone w ramach obowiązków służbowych pracowników Urzędu oraz sfinansowane z bieżących wydatków Urzędu Gminy<sup>30</sup>.

(akta kontroli str. 54-64, 151-162, 321-325, 434-436, 465-469, 797-798)

**1.11.** W 2016 r. Gmina realizowała 15 zadań będących zadaniami z zakresu zdrowia publicznego, określonymi w art. 2 ustawy o zdrowiu publicznym oraz wpisującymi się w cele NPZ, na które wydatkowano 133,1 tys. zł<sup>31</sup>, w 2017 r. realizowała

<sup>25</sup> W latach 2016-2018 w przypadku 65 działań przeprowadzano kampanię informacyjną a w przypadku 19 działań przeprowadzono szkolenia związane z realizacją zadań NPZ.

<sup>26</sup> Gazeta lokalna „Wieści Gminne” wydawana przez GOK w Pszczewie.

<sup>27</sup> Np. realizując *Programy profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV)*, Urząd przysyłał imienne zawiadomienia.

<sup>28</sup> 2016 rok: *Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w latach 2015-2017 oraz w latach 2018-2020 w Gminie Pszczew* – działanie realizowane w całym okresie objętym kontrolą, *Dofinansowanie zakupu karetki - ambulansu wraz z wyposażeniem dla Szpitala Międzyrzeckiego*; 2017 rok: *Wspieranie placówek oświatowych działających na terenie gminy w rozwijaniu działalności profilaktycznej poprzez organizację i finansowanie szkoleń oraz spektakli o tematyce przeciwdziałania narkomanii, Czas na zdrowie*; 2018 rok: *Legalne sposoby dystrybucji dopalaczy - profilaktyka i przeciwdziałanie w środowisku lokalnym*, *Badania laboratoryjne dla mieszkańców Gminy Pszczew w 2018 roku*.

<sup>29</sup> Szkolny dzień profilaktyki, w tym zajęcia warsztatowe "Odmęty narkotyków", szkolenie dla rodziców i nauczycieli- "uzależnienia od substancji psychoaktywnych - Jaka rola nauczyciela i rodzica w profilaktyce" oraz diagnoza szkolnych zagrożeń w szkole podstawowej w Pszczewie – koszt finansowy zgodnie z umową z dnia 15 grudnia 2017 roku zawartą z wykonawcą wyniósł 2.750,00 zł; Szkolenie: "Legalne sposoby dystrybucji dopalaczy - profilaktyka i przeciwdziałanie w środowisku lokalnym" – koszt finansowy zgodnie z umową z dnia 10 września 2018 roku zawartą z wykonawcą wyniósł 1.700,00 zł.

<sup>30</sup> Działania informacyjne wykonane zostały w ramach bieżących wydatków Urzędu Gminy, jednak na dzień kontroli, to jest 22 lipca 2019 r. nie było możliwe ich wyodrębnienie z podaniem kwot ze względu na ujmowanie wydatków w sposób łączny, w szczególności do paragrafu klasyfikacji budżetowej.

<sup>31</sup> W tym 6 zadań, na które z budżetu Gminy wydatkowano 3,5 tys. zł, realizował OPS.

22 zadania, na które wydatkowano środki w kwocie 824,1 tys. zł<sup>32</sup>, w 2018 r. realizowała 30 zadań, na które wydatkowano 1.309,6 tys. zł<sup>33</sup>.

W 2016 roku udział środków przeznaczonych na realizację ww. zadań w budżecie wyniósł 1%, natomiast w 2017 roku wyniósł 3,7% a w 2018 roku 5%.

W latach 2016-2018 dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wyniosły łącznie 301,5 tys. zł. W tym okresie wydatki na realizację zadań określonych w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programach przeciwdziałania narkomanii wyniosły 280,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 799, 1218-1226)

**1.12.** Środki na realizację zadań NPZ zostały prawidłowo zakwalifikowane, to jest zgodnie z wytycznymi załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>34</sup> oraz wykorzystane w planowanej wysokości i zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 1218-1226)

**1.13.** W badanym okresie Gmina nie pozyskiwała środków z Ministerstwa Zdrowia, gdyż nie realizowała zadań NPZ pozwalających na ich uzyskanie<sup>35</sup>.

Natomiast w latach 2017-2018 skorzystano z dofinansowania następujących programów:

- Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w latach 2015-2017 w Gminie Pszczew:
  - koszt programu: 6,2 tys. zł,
  - udział Gminy: 2,9 tys. zł,
  - kwota dofinansowania: 3,3 tys. zł;
- Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w latach 2018-2020 w Gminie Pszczew:
  - koszt programu: 5,3 tys. zł,
  - udział Gminy: 1,6 tys. zł,
  - kwota dofinansowania: 3,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 54-72, 799)

**1.14.** W latach 2016-2018 Gmina Pszczew nie zlecała realizacji zadań NPZ innym podmiotom na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o zdrowiu publicznym.

Natomiast w trybie art. 48 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w latach 2016–2018 realizowany był program polityki zdrowotnej pn. *Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) na lata 2015–2017 w Gminie Pszczew*, oraz jego kontynuacja na lata 2018-2020. Zadanie poprzedzone było trybem konkursowym, a realizatorem został Szpital Międzyrzecki Sp. z o.o. w Międzyrzeczu.

(akta kontroli str. 54-64, 151-302, 683-788, 1209-1215)

<sup>32</sup> W tym 5 zadań, na które wydatkowano z budżetu Gminy 587,9 tys. zł, realizował OPS oraz 1 zadanie na kwotę 2,9 tys. zł. realizowała Szkoła Podstawowa.

<sup>33</sup> W tym 6 zadań, na które z budżetu Gminy wydatkowano 762,5 tys. zł, realizował OPS.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

<sup>35</sup> To jest zadania z pierwszego celu operacyjnego NPZ: *Poprawa sposobu żywienia, stanu odżywienia oraz aktywności fizycznej społeczeństwa (2.6. Prowadzenie działań na rzecz zachowania właściwej masy ciała, w tym tworzenie grup wsparcia dla osób z otyłością).*

1.15. Realizatora ww. zadań wybrano rzetelnie w oparciu o tryb ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

(akta kontroli str.151-302)

1.16. Umowy na realizację zadań NPZ zawierane z innymi podmiotami należycie zabezpieczały interesy Gminy, to jest w umowach określono wysokość środków na realizację zadania, terminy i zasady rozliczeń, zastrzeżono prawo do przeprowadzenia kontroli oraz możliwość odstąpienia od umowy.

(akta kontroli str.181-185, 242-246)

1.17. Wydatki na realizację ww. zadań, zostały poniesione zgodnie z zasadami należytego gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>36</sup>, a dotacje udzielono i rozliczono stosownie do wymogów określonych w art. 250 ww. ustawy.

(akta kontroli str.190-197, 251-259)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Wbrew zaleceniom 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 publicznych<sup>37</sup>) realizacji zadań NPZ nie przypisano komórkom organizacyjnym Urzędu ani wyznaczonym pracownikom w sposób przejrzysty i spójny. Zadań NPZ nie określono bowiem w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy Pszczew, a zakres czynności pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. księgowości budżetowej i kontroli wewnętrznej, w jedynej w sposób ogólny odnosił się do zadań NPZ.

(akta kontroli str. 54-64, 74-96)

Wójt wyjaśnił, że (...) *katalog zadań dla samorządów wynikający z NPZ jest wieloaspektowy i realizowany, nie tylko przez Urząd, ale też jednostki organizacyjne gminy powołane do wykonywania określonych ustawowo zadań.*

Nieprzypisanie realizacji zadań NPZ właściwym komórkom organizacyjnym lub wyznaczonym pracownikom w sposób przejrzysty i spójny NIK ocenia jako postępowanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 68-72)

2. Urząd nie przeprowadził pełnego rozpoznania stanu zdrowia i potrzeb zdrowotnych mieszkańców Gminy Pszczew, a także nie posiadał dokumentacji, potwierdzającej rzetelność źródeł danych w tym zakresie, do czego zobowiązuje art. 7 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Obowiązujące w Gminie *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego* oraz *Strategia rozwiązywania problemów społecznych*, nie zawierały kompleksowych analiz opisujących sytuację epidemiologiczną, oceny zaspokojenia potrzeb zdrowotnych lokalnej społeczności, danych dotyczących kadr medycznych, podejmowanych działań w zakresie profilaktyki i promocji zdrowia, podsumowania wraz ze wskazaniem pożądanych kierunków zmian (za wyjątkiem zadania realizowanego w ramach celu operacyjnego 5: Promocja zdrowego i aktywnego starzenia się oraz zadań realizowanych w ramach celu operacyjnego 2: Profilaktyka

<sup>36</sup> Dz. U z 2019 r. poz. 869, ze zm.

<sup>37</sup> Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84.

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

(akta kontroli str. 97-150)

Wójt wyjaśnił, że przyjęcie do realizacji Programów HPV, nie było poprzedzone opracowaniem dokumentu strategicznego w zakresie polityki zdrowotnej, określającym potrzeby zdrowotne oraz stan zdrowia mieszkańców Gminy Pszczew. Przyjmując do realizacji programy polityki zdrowotnej uznano, iż tym samym Gmina wypełnia obowiązek ustawowy wynikający z art.7 ust.1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, a z jego treści nie wynika wprost obowiązek opracowania dokumentu strategicznego w zakresie polityki zdrowotnej. Z kolei opracowując Strategię Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Pszczew, zapisy dotyczące kierunków rozwoju Gminy, w tym odnoszące się do polityki zdrowotnej oparto głównie na analizie ankiet poglądowych skierowanych do mieszkańców lub wypracowanych na spotkaniach zespołu opracowującego strategię z mieszkańcami Gminy (formularze konsultacji).

W ocenie NIK pozyskiwanie informacji wyłącznie na podstawie ankiet poglądowych skierowanych do mieszkańców lub wypracowanych na spotkaniach zespołu opracowującego ww. Strategię, nie można uznać za w pełni rzetelne rozpoznanie stanu zdrowia i potrzeb zdrowotnych mieszkańców Gminy. Ponadto zauważyć należy, że nie udokumentowano żadnych działań w tym zakresie. Brak pełnego rozpoznania potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców może nie sprzyjać aktywności Gminy w zakresie współtworzenia warunków do zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Rzetelne rozpoznanie takich potrzeb stanowić powinno punkt wyjścia do skutecznych i racjonalnych działań Gminy w tym zakresie.

(akta kontroli str. 68-72)

3. Nie opracowano gminnego programu zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym. Stosownie do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020<sup>38</sup> zadania określone w ramach celów operacyjnych NPZ są zadaniami, które uznaje się za zadania własne podmiotów uczestniczących w ich realizacji. Zgodnie z ww. rozporządzeniem do realizacji zadania trzeciego celu operacyjnego NPZ (2.6. Opracowanie i realizacja programów zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym) zobowiązane są jednostki samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 54-64)

Wójt wyjaśnił, że przyjęty do realizacji program ochrony zdrowia psychicznego i wskazane zadania do realizacji mają na celu nie tylko promocję zdrowia psychicznego, ale i zapobieganie problemom zdrowia psychicznego oraz są dedykowane dla całego środowiska Gminy. Wójt nadmienił, że jednostka nie posiadała żadnych wskazówek, czy też informacji z gmin ościennych, iż takie programy należałoby opracować.

(akta kontroli str. 68-72)

4. 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, mimo że obowiązek taki wynika z zadania 3.6. trzeciego celu operacyjnego NPZ oraz wprost

---

<sup>38</sup> Dz. U. poz. 1492.

z Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego, gdzie w części V. Monitoring i Ewaluacja uregulowano, że zarządzeniem Wójta Gminy Pszczew zostanie powołany Zespół Koordynujący realizujący Program Ochrony Zdrowia Psychicznego dla Gminy Pszczew na lata 2016-2020. Jego zadaniem jest koordynacja i monitorowanie ww. Programu.

(akta kontroli str. 54-64)

Wójt wyjaśnił, że przyczyną powyższego stanu było przeoczenie, jednocześnie zobowiązując się do jak najszybszego powołania zespołu, jeszcze w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli str. 68-72)

Wójt zarządzeniem Nr 0050.43.2019 z dnia 22 lipca 2019 r. powołał zespół koordynujący realizację Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego dla Gminy Pszczew na lata 2016-2020.

(akta kontroli str. 73)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie zaplanowano i realizowano zadania z zakresu profilaktyki uzależnień oraz promocji zdrowego i aktywnego starzenia się, tj. drugiego i piątego celu operacyjnego Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020, a także – choć w mniejszym zakresie – zadania określone w pierwszym, trzecim i czwartym celu operacyjnym NPZ.

Urząd opracował i realizował także gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programy przeciwdziałania narkomanii. Do prawidłowego działania Urzędu należy zaliczyć także uzyskiwanie pozytywnych opinii AOTMiT oraz wojewody dot. programów polityki zdrowotnej realizowanych w ramach NPZ.

Urząd właściwie planował i realizował kampanie informacyjne o zadaniach NPZ, poprzez prawidłowe określenie grup docelowych odbiorców i właściwą formę przekazu, co pozwalało na dotarcie do szerokiego kręgu adresatów i uzyskanie zamierzonych efektów. Starano się przy tym minimalizować koszty działalności informacyjnej, angażując w nią pracowników Urzędu w ramach ich obowiązków służbowych oraz finansując z bieżących wydatków Urzędu.

W sposób prawidłowy dokonano również wyboru realizatorów zadań gminnych programów polityki zdrowotnej realizowanych w ramach NPZ, a środki na realizację zadań oraz przeznaczone na kampanie informacyjne wydatkowane z zachowaniem zasady oszczędności i wydajności.

Natomiast nie przeprowadzono w pełni rzetelnego rozpoznania stanu zdrowia i potrzeb zdrowotnych mieszkańców Gminy, a także nie opracowano programu zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym oraz nie powołano zespołu koordynującego działanie i monitorującego realizację zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń psychicznych.

Podkreślenia wymaga, że jeszcze w toku kontroli Pan Wójt podjął działania w celu wyeliminowania części stwierdzonych nieprawidłowości.

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

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Organy Gminy Pszczew nie uczestniczyły w opiniowaniu założeń oraz projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020.

Wójt wyjaśnił, że *Urząd nie otrzymywał informacji, iż jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy mogą uczestniczyć w procesie legislacyjnym, poprzez zgłaszanie swoich opinii czy uwag do projektu NPZ.*

(akta kontroli str. 65-67)

**2.2.** Realizując ustawowe zadania wynikające z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>39</sup> (dalej: *usg*), w miarę posiadanych środków finansowych w latach 2016 – 2018 oraz w okresach wcześniejszych Gmina realizowała określone zadania w zakresie ochrony zdrowia, kierując się przede wszystkim potrzebami i dobrem jej mieszkańców.

Jak wynika ze złożonych przez Wójta wyjaśnień, w badanym okresie cele operacyjne NPZ brane były niejednokrotnie pod uwagę lub też były motywacją przy podejmowaniu decyzji o realizacji określonego zadania<sup>40</sup>, a w sytuacji niewprowadzenia NPZ, zadania te byłyby przez Gminę realizowane. Zadania NPZ określone w celu operacyjnym 1 - *Poprawa sposobu żywienia i stanu odżywienia społeczeństwa oraz aktywności fizycznej społeczeństwa*, to jest zadanie 1.1.4. - *tworzenie warunków umożliwiających kształtowanie i utrzymanie prawidłowych wzorców odżywiania i aktywności fizycznej w środowisku nauki, pracy, służby i wypoczynku* oraz zadanie 2.6. - *tworzenie grup wsparcia dla osób z otyłością*, były dla Gminy zadaniami nowymi, dotychczas nie realizowanymi.

(akta kontroli str. 65-67)

**2.3.** W badanym okresie Gmina aktywnie współpracowała z innymi podmiotami, instytucjami oraz organizacjami pozarządowymi na rzecz poprawy ochrony zdrowia, m.in. poprzez wspieranie organizacji pozarządowych w działaniach na rzecz profilaktyki alkoholowej oraz profilaktyki uzależnień<sup>41</sup>.

(akta kontroli str. 54-64, 805-1050)

Dodatkowo w latach 2016-2018 współpracowano z Powiatem Międzyrzeckim w zakresie udzielenia przez Gminę Pszczew pomocy finansowej w formie dotacji celowej na dofinansowanie zakupu karetki (ambulansu) wraz z wyposażeniem dla Szpitala Międzyrzeckiego.

(akta kontroli str. 303-325)

**2.4.** W okresie objętym kontrolą, Urząd nie korzystał w zakresie realizacji zadań NPZ ze wsparcia Ministra Zdrowia, Ministra Środowiska ani instytutów badawczych podległych Ministrowi Zdrowia<sup>42</sup>.

(akta kontroli str. 65-67, 1208)

<sup>39</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 506.

<sup>40</sup> Np: wspieranie aktywności osób starszych na poziomie lokalnym poprzez utworzenie w 2018 roku Klubu Seniora w Pszczewie oraz wspieranie aktywności fizycznej mieszkańców Gminy, poprzez zapewnienie im dostępności do obiektów sportowych i zajęć polegających na krzewieniu aktywności fizycznej, poprzez budowę lub rozbudowę siłowni zewnętrznych, placów zabaw i miejsc rekreacji ( w Nowym Gorzycuku, Stołuniu, Policku, Janowie), utrzymanie kompleksu sportowego przy ul. Międzyrzeckiej w Pszczewie, obiektu sportowego „ORLIK.

<sup>41</sup> M.in. poprzez wsparcie w latach 2017-2018 Polskiego Towarzystwa Krajoznawczego w Zielonej Górze w organizacji kolonii dla dzieci młodzieży, w ramach których poruszano zagadnienia związane z profilaktyką uzależnień.

<sup>42</sup> Gmina Pszczew nie opracowała programu ochrony środowiska a w związku z tym nie korzystała ze wsparcia MZ, MŚ ani instytutów badawczych.

**2.5.** W latach 2016-2018 w ramach drugiego celu operacyjnego NPZ: *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi*, Urząd prowadził działalność informacyjną oraz szkoleniową w następujących zadaniach:

- 2.2. – *Rozwój kadr uczestniczących w realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii* (w 2018 roku w siedzibie Urzędu przeprowadzono szkolenie „Legalne sposoby dystrybucji dopalaczy – profilaktyka i przeciwdziałanie w środowisku lokalnym” - skierowane do członków GKRPA, pracowników OPS w Pszczewie i osób prowadzących zajęcia z dziećmi w świetlicach wiejskich).
- 3.1.1. – *Edukacja zdrowotna* (w 2016 roku w Gimnazjum w Pszczewie przeprowadzono warsztaty nt. „Kibole, blokery, grupy podwórkowe...” – jak się zachować w sytuacji zagrożenia, jak się bronić przed wciągnięciem” do paczki”. Przemoc i agresja w szkole i środowisku rodzinnym, jak uzyskać pomoc).
- 4.2 – *Działania informacyjno- edukacyjne i profilaktyczne* (w 2017 i 2018 roku przeprowadzono w szkole podstawowej akcję pn. „Szkodliwość palenia papierosów” w ramach której odbyły się pogadanki edukacyjne, rozpowszechniono materiały informacyjne – ulotki).

W 2018 roku w ramach czwartego celu operacyjnego NPZ: *Ograniczenie ryzyka zdrowotnego wynikającego z zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych w środowisku zewnętrznym, miejscu pracy, zamieszkania, rekreacji oraz nauki*, realizowano zadanie 1.2. - *Prowadzenie działalności edukacyjnej*, w celu edukacji prozdrowotnej mieszkańców gminy, podniesienia ich świadomości regularnego (corocznego) przeprowadzania badań kontrolnych, które dają możliwość wczesnego wykrycia choroby, Gmina przeprowadziła badania laboratoryjne dla mieszkańców Gminy Pszczew, poprzedzając je stosowną kampanią informacyjną.

(akta kontroli str. 18-26, 54-64)

**2.6.** Gmina dopełniła obowiązku w zakresie przekazania Wojewodzie Lubuskiemu, informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego (dalej: *Informacje*), w tym zadań NPZ, stosownie do art. 12 ust. 2 ustawy o zdrowiu publicznym. Informacja za 2016 rok, została przekazana w terminie ustawowym. Natomiast informacje za 2017 i 2018 rok Urząd przekazał przez elektroniczny system sprawozdawczy Ministerstwa Zdrowia ale nie można było potwierdzić, czy zachowano termin przekazania tych informacji, określony ww. art. 12 ust. 2 ustawy o zdrowiu publicznym, zgodnie z treścią którego, jednostki samorządu terytorialnego przekazują właściwemu wojewodzie, do dnia 31 marca każdego roku, roczną informację o zrealizowanych lub podjętych w ubiegłym roku zadaniach z zakresu zdrowia publicznego. Z wyjaśnienia złożonego przez Inspektor ds. księgowości budżetowej i kontroli wewnętrznej wynika, że elektroniczny system sprawozdawczy przekazywania rocznej informacji z zakresu zdrowia publicznego udostępniony przez Ministerstwo Zdrowia nie umożliwia wygenerowania potwierdzenia daty wprowadzenia danych do systemu. Zatem nie ma możliwości pozyskania informacji o terminowości przedłożenia informacji w systemie. Przygotowany przez Ministra Zdrowia system został nadany jednostkom samorządu terytorialnego odgórnie

w celu ujednoczenia i usprawnienia przekazywania sprawozdań przez jst<sup>43</sup>. Lubuski Urząd Wojewódzki (dalej: *LUW*) potwierdził terminowość wywiązania się Urzędu z obowiązku sprawozdawczego za ww. lata<sup>44</sup>.

(akta kontroli str. 1163-1204)

Informacje za lata 2016 - 2018 zawierały nierzetelne dane, jeśli chodzi o wykazane zadania, które nie były zadaniami z zakresu zdrowia publicznego określonymi w art. 2 ustawy o zdrowiu publicznym, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1163-1192)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1) Informacje o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego za 2016, 2017 oraz 2018 rok nie były w pełni rzetelne, gdyż wykazywano w nich zadania niebędące zadaniami z zakresu zdrowia publicznego tj.:<sup>45</sup>

- zadanie pn. *Dofinansowanie zakupu karetki - ambulansu z wyposażeniem dla Szpitala Międzyrzeckiego*, jako zadanie piątego celu operacyjnego NPZ (zadanie 2.1.);
- zadanie pn. *Kompleksowe utrzymanie obiektu sportowego przy ul. Międzyrzeckiej w Pszczewie* jako zadanie pierwszego celu operacyjnego NPZ (zadanie 1.3.2.);
- zadanie pn. *Poprawa bezpieczeństwa ruchu pieszego poprzez budowę drogi powiatowej nr 1328F w Szarczu* (dotacja dla Powiatu Międzyrzeckiego) jako zadanie pierwszego celu operacyjnego NPZ (zadanie 1.3.3.);
- zadanie pn. *Poprawa bezpieczeństwa ruchu pieszego poprzez budowę drogi powiatowej nr 1337F w Silnej* (dotacja dla Powiatu Międzyrzeckiego) jako zadanie pierwszego celu operacyjnego NPZ (zadanie 1.3.3.);
- zadanie pn. *Przebudowa drogi gminnej (ul. Jałowcowa, Sosnowa, Pl. Zamielno, Modrzewiowa, Swierkowa, Cisowa, Brzegowa, Grobla, dz.nr1310/9) wraz z przebudową skrzyżowania z dr. powiatową nr 1329F oraz budową infrastruktury towarzyszącej* (zadanie zrealizowane w trybie art. 39 ustawy pzp) jako zadanie pierwszego celu operacyjnego NPZ (zadanie 1.3.3.);
- zadanie pn. *Przebudowa drogi Stołuń – Zielomyśl* (zadanie zrealizowane w trybie art. 39 ustawy pzp) jako zadanie pierwszego celu operacyjnego NPZ (zadanie 1.3.3.).

Sekretarz wyjaśniła, że realizując obowiązek dotyczący przekazywania Wojewodzie Lubuskiemu informacji o realizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia

<sup>43</sup> O obowiązku korzystania z powyższego systemu Gmina powiadomiona została pismem z Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego znak WZ-V.966.4.2018.M.Jan z dnia 8 marca 2018 roku wraz z dołączonym do niego pismem Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia znak ZPN.075.19.2018 z dnia 19 lutego 2018 roku, a także mailem z dnia 27 lutego 2018 informującym o przekazywaniu od 2018 roku informacji rocznej jedynie w formie elektronicznej za pośrednictwem systemu (Urzędowi Gminy udostępniono login i link pozwalający na zalogowanie się w systemie).

<sup>44</sup> Pismo Dyrektora Wydziału Zdrowia LUW z dnia 24 lipca 2019 r.

<sup>45</sup> Na dwa zadania nierzetelnie wykazane w informacji za 2016 rok wydatkowano 16,3 tys. zł. Na sześć zadań nierzetelnie wykazanych w informacji za 2017 rok wydatkowano 1.290,6 tys. zł. Natomiast na osiem zadań nierzetelnie wykazanych w informacji za 2018 rok wydatkowano 3.094,8 tys. zł. Łącznie na nierzetelnie wykazane w informacjach zadania wydatkowano 4.401,7 tys. zł.

publicznego i analizując cele operacyjne NPZ, w informacji za lata 2017 i 2018 ujęte zostały zadania, których realizatorów wyłoniono w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych. Zadania te dotyczyły szeroko pojętego bezpieczeństwa mieszkańców w ruchu drogowym, co zdaniem Urzędu wpisywało się w zadania pierwszego celu operacyjnego NPZ – zadanie 1.3.3, czyli promowanie kultury fizycznej przez poprawę bezpieczeństwa ruchu pieszego i rowerowego.

Ponadto Sekretarz nadmienila, że *Wojewoda zatwierdzając informację zarówno w roku 2017 jak i 2018, nie wniósł uwag ani zastrzeżeń, co do zasadności ujętych zadań.*

(akta kontroli str. 1163-1192, 1205-1207)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Gmina nawiązała efektywną współpracę z innymi podmiotami, instytucjami oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań NPZ. Na pozytywną ocenę zasługuje również prowadzenie działalności informacyjno-szkoleniowej oraz terminowe przekazywanie Wojewodzie Lubuskiemu informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego, przy czym informacje te nie były w pełni rzetelne.

#### OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

**3.1.** Pod względem prawidłowości określenia celów i mierników, badaniem objęto dziewięć działań realizowanych przez Gminę w latach 2016-2018<sup>46</sup>. Tylko w jednym przypadku wartość miernika realizacji zadania osiągnęła poziom planowany<sup>47</sup>. W czterech przypadkach wartości mierników osiągnięto w przedziale od 82% do 87%. Określone mierniki nie były wystarczające do oceny skuteczności realizowanych zadań, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

We wszystkich badanych działaniach, najczęstszymi przyczynami odchylenia od planowanego miernika były: mniejsza liczba osób z danej populacji biorących udział w realizacji zadania, do których było ono skierowane lub nie możliwość udziału w realizacji zadania ze względów losowych. Najniższe wartości osiągniętych mierników, to jest odpowiednio 56% i 58% wykazała realizacja *Programów HPV* w 2016 i 2018 roku oraz 48%, co wykazała realizacja zadania *Pszczewski narybek – nauka pływania dla uczniów klas II-III szkoły podstawowej w Pszczewie* (realizacja programu powszechnej nauki pływania *Umiem pływać*). W przypadku *Programów HPV*, nieosiągnięcie zakładanego miernika spowodowane było mniejszą ilością wyrażonych zgód na przedmiotowe szczepienie przez opiekunów prawnych dziewcząt. Z kolei w przypadku zadania *Pszczewski narybek – nauka pływania dla uczniów klas II-III szkoły podstawowej w Pszczewie*, nieosiągnięcie zakładanego miernika, spowodowane było brakiem chętnych do udziału w tego rodzaju zajęciach.

(akta kontroli str. 52-53, 151-325, 465-520, 683-788, 826-956 )

W przypadku *Programów HPV* oczekiwanym efektem realizacji tego zadania było zaszczepienie w 100% populacji dziewcząt kończących 14-y rok życia w danym roku realizacji programu, celem zmniejszenia zachorowalności na wirusa

<sup>46</sup> 2016 r.: *Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w latach 2015-2017 w Gminie Pszczew, Profilaktyka próchnicy zębów, Dofinansowanie zakupu karetki - ambulansu z wyposażeniem dla Szpitala Międzyrzeckiego*; 2017 r.: *Badania laboratoryjne dla mieszkańców Gminy Pszczewie, Zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacji dla osób uzależnionych i osób zagrożonych uzależnieniami, Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w latach 2015-2017 w Gminie Pszczew*; 2018 r.: *Badania laboratoryjne dla mieszkańców Gminy Pszczewie, Kolonie edukacyjne wolontariusz kolonijny, skaut z elementami profilaktyki, Pszczewski narybek – nauka pływania dla uczniów klas II-III szkoły podstawowej w Pszczewie*.

<sup>47</sup> Dofinansowanie zakupu karetki - ambulansu z wyposażeniem dla Szpitala Międzyrzeckiego.

brodawczaka. Efekt z realizacji zadania, będzie dopiero możliwy do oszacowania po 15-20 latach. Natomiast w przypadku zadania *Pszczewski narybek – nauka pływania dla uczniów klas II-III szkoły podstawowej w Pszczewie*, oczekiwanym efektem realizacji tego zadania była nauka pływania wśród uczniów klas II i III. Efekt z realizacji zadania został osiągnięty – wszystkie dzieci biorące udział w zajęciach, opanowały i zdały poszczególne stopnie, fazy umiejętności pływackich.

(akta kontroli str. 52-53)

**3.2.** Na podstawie badania sześciu działań<sup>48</sup> Gminy w latach 2016-2018 stwierdzono że, monitorowanie realizowanych zadań NPZ prowadzono głównie poprzez analizę sprawozdań merytorycznych składanych przez wykonawców zadań, zgodnie z zawartymi umowami oraz w cyklach rocznych, a pozyskane informacje wykorzystywano do zawierania i realizacji umów na kolejne lata, a także w celu wyeliminowania potencjalnych błędów w realizowanych i planowanych do realizacji zadaniach.

(akta kontroli str. 52-53, 303-320, 495-517, 705-706, 957-960, 1052-1162 )

**3.3.** Urząd nie prowadził badań ewaluacyjnych<sup>49</sup>, gdyż większość realizowanych zadań była zadaniami jednorazowymi, trwającymi nie dłużej niż rok. Jedynie realizowany od 2015 roku Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w Gminie Pszczew (dalej: *Program*), był poddany ewaluacji. Program odpowiadał bieżącym potrzebom populacji konkretnej grupy mieszkańców w danym roku jego realizacji, a efektywność realizacji tego programu będzie możliwa do oszacowania dopiero po długim czasie od stosowania szczepionek.

Urząd nie zlecał także prowadzenia badań ewaluacyjnych w zakresie realizowanych przez Gminę zadań NPZ podmiotom zewnętrznym.

(akta kontroli str. 52-64)

**3.4.** W Urzędzie nie dokonywano analizy efektów zadań NPZ, celem ich wykorzystania do ewentualnej modyfikacji zadań. Jedynie dokonano podsumowania i analizy realizacji *Programu profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) na lata 2015 – 2017 w Gminie Pszczew*, w formie końcowego raportu z realizacji programu polityki zdrowotnej, przekazanego do Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji.

(akta kontroli str. 52-64, 694-704)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W 9 badanych zadaniach nieprawidłowo określono mierniki, które były niewystarczające do oceny skuteczności. Przyjęte w Urzędzie mierniki określające zdefiniowane cele w zakresie NPZ opisane jako liczba osób/ uczestników/działań nie pozwalały na rzetelny pomiar efektywności i skuteczności realizowanych zadań.

Mierniki określające realizację celów i zadań formułowano niezgodnie z zaleceniami zawartymi w komunikacie Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie

<sup>48</sup> 2016 r.: *Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w latach 2015-2017 w Gminie Pszczew*, Kolonia edukacyjna „Żyj zdrowo” z elementami profilaktyki alkoholowej w Łozach; 2017: *Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w latach 2015-2017 w Gminie Pszczew*, Zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacji dla osób uzależnionych i osób zagrożonych uzależnieniami; 2018: *Badania laboratoryjne dla mieszkańców Gminy Pszczewie, Pszczewski narybek – nauka pływania dla uczniów klas II-III szkoły podstawowej w Pszczewie*.

<sup>49</sup> Obiektywna ocena projektu, programu lub zadania na wszystkich jego etapach, tj. planowania, realizacji i mierzenia rezultatów, pozwalająca ocenić efektywność i skuteczność realizowanych zadań. Powinna być prowadzona w sposób ciągły, a jej wyniki wykorzystane do poprawy i doskonalenia realizowanych zadań. Może być prowadzona równoległe do procesu monitorowania. Za stan pożądany należy uznać prowadzenie ewaluacji w sposób ciągły.

szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem<sup>50</sup> oraz komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Zgodnie z przywołanym Komunikatem nr 6 miernik powinien umożliwiać rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celu, bazować na wiarygodnych i w miarę łatwo dostępnych informacjach i odnosić się do rezultatu, jaki ma być osiągnięty. Mierniki nie powinny natomiast bazować na subiektywnej ocenie i poddawać się manipulacji.

(akta kontroli str. 52-54)

Z wyjaśnienia Sekretarz Gminy wynika, iż nieprawidłowe określenie mierników wynikało z ich nieprecyzyjnego nazwania.

(akta kontroli str.1209-1215)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Urząd określił cele i zadania związane z realizacją NPZ, przy czym w przypadku żadnego z objętych badaniem zadań<sup>51</sup> nie udało się – z przyczyn niezależnych od Urzędu – osiągnąć zakładanych wartości mierników, które ponadto były nieprawidłowo określone. Na bieżąco prowadzono badania monitoringowe, a gminne programy profilaktyczne poddawane były ewaluacji.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, a także działaniami podjętymi w toku kontroli w celu ich wyeliminowania, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

#### Wnioski

1. Przypisanie zadań NPZ komórkom organizacyjnym i pracownikom faktycznie je realizującym.
2. Przeprowadzenie rzetelnego rozpoznania stanu zdrowia i potrzeb zdrowotnych mieszkańców Gminy Pszczew.
3. Opracowanie programu lub strategii zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym.
4. Rzetelne wykazywanie danych w rocznych informacjach o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego.
5. Określenie mierników realizowanych zadań w sposób umożliwiający rzetelną ocenę skuteczności podejmowanych działań.

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

<sup>50</sup> Dz. Urz. MF, poz. 56.

<sup>51</sup> Badaniem objęto dziewięć działań realizowanych przez Gminę w latach 2016-2018.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, 7 października 2019 r.

Kontroler  
Cezary Romanczenko  
Inspektor kontroli państwowej

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze  
p.o. Dyrektora  
Włodzimierz Stobrawa

.....  
*podpis*