



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie

LWA.410.019.05.2015  
P/15/063

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62  
[lwa@nik.gov.pl](mailto:lwa@nik.gov.pl)  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/063 - Realizacja programów polityki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Bogdan Gorzałkowski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 98434 z dnia 13 listopada 2015 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Radomiu <sup>1</sup> , 26-600 Radom ul. Jana Kilińskiego 30
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Witkowski, Prezydent Miasta <sup>2</sup>  (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>3</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Gmina Radom w latach 2013-2015 (do 21 grudnia)<sup>4</sup> wykazała dużą aktywność w prowadzeniu i finansowaniu nieobowiązkowych działań w zakresie ochrony zdrowia mieszkańców tj., szczepień profilaktycznych, badań diagnostycznych i świadczeń zdrowotnych.

W badanych latach Urząd podejmował szereg działań służących poprawie zdrowia mieszkańców, w tym w ramach realizacji czterech programów polityki zdrowotnej. Urząd zorganizował i finansował szczepienia profilaktyczne, tj. szczepienia przeciwko grypie dla osób powyżej 65. roku życia oraz przeciwko wirusowi brodawczaka ludzkiego (HPV) dla dzieci i młodzieży. Łącznie w badanych latach sfinansowano wykonanie 9,3 tys. szczepień. Ponadto Urząd zrealizował program dotyczący wykrywania zaburzeń snu u pierwszoklasistów uczęszczających do szkół radomskich (przeprowadzono ankiety dotyczące 1,8 tys. dzieci, 212 dzieciom zalecono badania specjalistyczne) oraz zabiegi rehabilitacyjne wobec 56 kobiet po mastektomii.

Na wszystkie wymienione działania Urząd wydał w badanym okresie łącznie 612,9 tys. zł.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- braku programu polityki zdrowotnej dla szczepień przeciwko grypie przeprowadzonych w 2013 r.,

<sup>1</sup> Dalej także: „Urząd”.

<sup>2</sup> Dalej także: „Prezydent Miasta”.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>4</sup> Okres objęty kontrolą.

- braku analizy uwag Agencji Ocen Technologii Medycznych zgłoszonych do projektów czterech programów polityki zdrowotnej,
- zawarcia dwóch umów na szczepienia przeciwko grypie i wirusowi HPV oraz przeprowadzenia konkursu ofert w sprawie realizacji programu „Moje dziecko nie chrapie - Miasto Radom 2014 rok” przed otrzymaniem pozytywnej opinii AOTM,
- nieuwzględnienia w programie „Moje dziecko nie chrapie – Miasto Radom 2014 rok” i w warunkach konkursu ofert informacji, które umożliwiły pomiar skuteczności realizacji programu (liczby dzieci mających być objętych programem, wartości liczbowych oczekiwanych efektów realizacji programu, tj. poziomu zmniejszenia częstości występowania zaburzeń podczas snu u dzieci, zwiększenia poziomu wiedzy rodziców na temat skutków złego oddychania u dzieci, skutecznej profilaktyki i następstw zachorowań, informacji o możliwości leczenia poprzez badania przesiewowe, wartości liczbowych mierników efektywności, ilości badań przesiewowych, ilości zgód rodziców na przeprowadzenie badań, ilości przeprowadzonych akcji informacyjnych,
- zawarcia umów w sprawie realizacji dwóch programów dotyczących szczepień na grypę i na wirusa HPV bez przeprowadzenia konkursu ofert, do czego Urząd był zobowiązany na podstawie art. 48b ust. 1 ustawy o świadczeniach.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Stan przygotowania Miasta Radom do realizacji zadań w zakresie ochrony zdrowia**

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania dotyczące ochrony zdrowia w regulaminie organizacyjnym Urzędu<sup>5</sup> zostały przypisane Wydziałowi Zdrowia i Polityki Społecznej<sup>6</sup>. Zadania te obejmowały m.in. koordynację działań w zakresie edukacji dla zdrowia oraz przygotowywanie i wdrażanie programów profilaktycznych i prozdrowotnych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 348-349)

W referacie ds. ochrony zdrowia i programów unijnych WZiPS zadaniami w zakresie ochrony zdrowia zajmowało się dziewięć osób, w tym trzy przygotowywały i wdrażały programy polityki zdrowotnej. Nadzór i kontrolę przypisano dyrektorowi WZiPS oraz jego zastępcy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 17-42)

1.2. W latach 2013-2015 (do 17 listopada) mieszkańcy Radomia złożyli do Urzędu 13 skarg dotyczących zadań związanych z ochroną zdrowia, w tym dziewięć skarg na zachowanie personelu lub jakość opieki sprawowanej przez Radomski Szpital Specjalistyczny. W jednym przypadku skarżący wycofał skargę, w dwóch Urząd przekazał skargę zgodnie z właściwościami Wojewodzie Mazowieckiemu i prokuraturze rejonowej, w czterech przypadkach w wyniku analizy dokumentacji Urząd uznał skargi za bezzasadne, dwie skargi Urząd uznał za bezzasadne w oparciu o wyjaśnienia Szpitala, bez przeprowadzenia kontroli.

(dowód: akta kontroli tom I str. 310-312)

<sup>5</sup> Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Radomiu wprowadzony zarządzeniami Prezydenta Miasta: nr 1680/2011 z dnia 20 grudnia 2011 r., nr 3411/2013 z dnia 24 stycznia 2013 r., nr 283/2015 z dnia 16 marca 2015 r.

<sup>6</sup> Dalej także: "WZiPS".

1.3. Audytor wewnętrzny w wyniku audytu przeprowadzonego w Urzędzie w 2015 r. dotyczącego systemu ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego zwrócił uwagę na potrzebę usprawnienia pracy WZiPS - wprowadzenie do procedur obowiązku kontroli na każdym etapie z obowiązkiem jej dokumentowania, określenie obszarów ryzyka, zdefiniowanie czynników ryzyka, stałe, cykliczne szkolenia dotyczące procedur postępowania w ramach wykonywania zadań operacyjnych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 44-52, tom II str. 194-205)

W latach 2013-2015 sprawy związane z ochroną zdrowia nie były przedmiotem kontroli zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 2, 5)

1.4. Programy polityki zdrowotnej realizowane przez Urząd w latach 2013-2015 nie zostały przyjęte uchwałami Rady Miejskiej. Komisja Zdrowia, Pomocy Społecznej i Rodziny nie zaopiniowała tych programów. Rada Miejska wyraziła zgodę na realizację programów przyjmując uchwały budżetowe na lata 2013, 2014, 2015, w których wskazano wydatki na realizację programów. Zagadnienia związane z ww. programami nie były w kontrolowanym okresie przedmiotem interpelacji ani wniosków radnych kierowanych do Prezydenta. Wiceprezydent Miasta udzieliła radnym informacji o realizacji programów: na sesji Rady omówiła realizację Programu szczepień na HPV w 2014 r., na posiedzeniu Komisja Zdrowia, Pomocy Społecznej i Rodziny omówiła realizację programu „Moje dziecko nie chrapie - Miasto Radom 2015 rok”.

(dowód: akta kontroli tom I str. 317-347)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 2. Opracowanie programów polityki zdrowotnej<sup>7</sup>

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Urząd w latach 2013-2015 wdrożył cztery programy polityki zdrowotnej:

- 1) „Terapia przeciwozbrękowa dla kobiet po mastektomii na lata 2012-2015”<sup>8</sup>;
- 2) „Stop grypie ! Program szczepień ochronnych przeciwko grypie dla mieszkańców Miasta Radomia po 65. roku życia na lata 2014-2016”<sup>9</sup>;
- 3) „Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w mieście Radom na 2014 rok”<sup>10</sup>;
- 4) „Moje dziecko nie chrapie - Miasto Radom 2014 rok”<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Przed 1 stycznia 2015 r. nie było rozróżnienia na „program polityki zdrowotnej” i „program zdrowotny”. W niniejszym wystąpieniu używane będzie pojęcie „program polityki zdrowotnej” także w odniesieniu do programu zdrowotnego opracowanego, wdrażanego, realizowanego i finansowanego przez gminę.

<sup>8</sup> Dalej także: „Program terapii przeciwozbrękowej”.

<sup>9</sup> Dalej także: „Program szczepień przeciwko grypie”.

<sup>10</sup> Dalej także: „Program szczepień przeciwko HPV”.

<sup>11</sup> Dalej także: „Program zaburzeń snu u dzieci”.

Programy te uwzględniały cele strategiczne zapisane w „Narodowym Programie Zdrowia na lata 2007-2015”: Program szczepień przeciwko grypie realizował cel nr 2<sup>12</sup>, Program szczepień przeciwko HPV realizował cel nr 2 oraz cel nr 7<sup>13</sup>, program zaburzeń snu u dzieci realizował cel nr 6<sup>14</sup>. Program terapii przeciwobrzękowej nie miał bezpośrednich odniesień do Narodowego Programu Zdrowia.

Gmina nie posiadała strategii polityki zdrowotnej dla Miasta Radomia. Obowiązująca w badanym okresie „Strategia rozwoju Miasta Radomia na lata 2008-2020”<sup>15</sup> jako jedno z zadań służące realizacji celu operacyjnego nr 3<sup>16</sup> wskazała poprawę bezpieczeństwa zdrowotnego dzieci i młodzieży poprzez wdrażanie nowych programów profilaktycznych oraz poprawę dostępności do specjalistycznych usług rehabilitacji leczniczej i medycznych. Powyższe zadanie było realizowane m.in. przez dwa z czterech programów polityki zdrowotnej (Program szczepień przeciwko HPV oraz Program zaburzeń snu u dzieci). Ww. strategia nie była aktualizowana. W „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miasta Radomia na lata 2011-2020”<sup>17</sup> określono, że Gmina będzie realizowała cel strategiczny nr 2<sup>18</sup>, m.in. ułatwiając dostęp mieszkańców do poradnictwa, z zakresu promocji zdrowia oraz informacji, poprzez organizowanie punktów informacyjno–konsultacyjnych, prelekcji, wydawanie poradników. We wszystkich realizowanych programach polityki zdrowotnej uwzględniono edukację społeczeństwa w zakresie zdrowia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 54-57, 136-140, 169-173, 237-239)

Urząd dla potrzeb opracowania programów zdrowotnych nie prowadził analiz sytuacji demograficznej i epidemiologicznej ludności mieszkańców Radomia, ocen zaspokojenia ich potrzeb zdrowotnych oraz działania w zakresie profilaktyki i promocji zdrowia stanu zdrowia, danych dotyczących kadr medycznych. Przy tworzeniu programów zdrowotnych korzystał z publikacji umieszczonych na stronach internetowych Ministerstwa Zdrowia, Agencji Oceny Technologii Medycznych, Państwowego Zakładu Higieny, informacji przekazywanych przez organizacje społeczne oraz przez Radomski Szpital Specjalistyczny.

(dowód: akta kontroli tom II str. 14-15)

2.2. Decyzje w zakresie realizacji programów zdrowotnych były podejmowane na podstawie wniosków mieszkańców oraz ofert podmiotów leczniczych:

- Program terapii przeciwobrzękowej realizowano na wniosek Stowarzyszenia – Klub Kobiet po Mastektomii.
- Program zaburzeń snu u dzieci powstał w wyniku realizacji na zlecenie Miasta opracowania „Diagnostyka zaburzeń oddychania podczas snu dzieci w pierwszych klasach szkół podstawowych na terenie Miasta Radomia”.

<sup>12</sup> Cel strategiczny 2. Zmniejszenie zachorowalności i przedwczesnej umieralności z powodu nowotworów złośliwych.

<sup>13</sup> Cel strategiczny 7. Zwiększenie skuteczności zapobiegania chorobom zakaźnym i zakażeniom.

<sup>14</sup> Cel strategiczny 6. Zmniejszenie zachorowalności i przedwczesnej umieralności z powodu przewlekłych chorób układu oddechowego.

<sup>15</sup> Dokument przyjęty uchwałą Nr 371/2008 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 25.08.2008 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Miasta Radomia na lata 2008-2020.

<sup>16</sup> Cel operacyjny nr 3: „Wspieranie przyjaznej mieszkańcom infrastruktury ochrony zdrowia oraz pomocy społecznej”.

<sup>17</sup> Uchwała Nr 37/2010 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 30.12.2010 roku w sprawie wdrożenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych miasta Radomia na lata 2011-2015 zmieniona uchwałą nr 33/2014 z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia i wdrożenia „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miasta Radomia na lata 2014-2020”.

<sup>18</sup> Cel strategiczny nr 2 - Ulepszanie istniejących i wprowadzenie nowych form pomocy celem zwalczania negatywnych skutków istniejących problemów i mobilizowania ludzi do działania oraz zapobieganie marginalizacji osób i rodzin poprzez wyrównywanie szans oraz włączanie zagrożonych środowisk w życie społeczne.

- Program szczepień przeciwko grypie realizowano w związku z tym, że mieszkańcy Radomia zgłaszali do Urzędu potrzeby w tym zakresie.

- „Program szczepień przeciwko HPV w mieście Radom na 2014 rok” opracowano w ramach realizacji wniosku mieszkańców do budżetu miasta.

(dowód: akta kontroli tom II str. 21-22)

Każdy program zawierał uzasadnienie z opisem problemu zdrowotnego i wskazaniem grupy docelowej, organizację programu, szacowane koszty, sposób monitorowania realizacji programu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 54-57, 136-140, 169-173, 237-239)

2.3. Urząd przekazał do Agencji Oceny Technologii Medycznych projekty wszystkich czterech programów zdrowotnych realizowanych w latach 2013-2015. Dla każdego programu uzyskał pozytywne opinie<sup>19</sup>, w dwóch przypadkach opinie pozytywne wydano pod warunkiem wprowadzenia do opiniowanego programu zmian wskazanych przez AOTM:

- w opinii z 10 lipca 2014 r. na temat Programu szczepień przeciwko HPV, AOTM stwierdził, że program posiada braki, które powinny być usunięte przed jego realizacją: brak informacji o kosztach jednostkowych, kosztach przeprowadzenia akcji informacyjno-edukacyjnej, kosztach szczepień ochronnych oraz brak informacji o miejscu realizacji edukacji zdrowotnej i o materiałach potrzebnych do realizacji inwestycji. Ponadto Agencja zwróciła uwagę na monitorowanie i ewaluację nie tylko dziewcząt zaszczepionych, ale też niezaszczepionych podczas prowadzonego programu – w celu bieżącego badania jego jakości i efektywności.

- w opinii z 27 sierpnia 2014 r. AOTM stwierdził, że skuteczna akcja informacyjna powinna być przeprowadzona z uwzględnieniem współpracy z pulmonologami (nie tylko z laryngologami), budżet programu wymagał szczegółowej weryfikacji kosztów poszczególnych działań z uwzględnieniem kosztów edukacji, program nie powinien dublować świadczeń finansowanych przez NFZ.

(dowód: akta kontroli tom I str.141-147, 274-281)

Urząd nie uwzględnił ww. uwag, a w trzech przypadkach rozpoczął realizację programu przed otrzymaniem pozytywnej opinii<sup>20</sup>.

(dowód: akta kontroli tom I str. 53, 58, 79, 80, 135, 141, 151, 174, 183, 196, 236, 240, 260)

Dyrektor WZiPS wyjaśniła, że opinia AOTM nie ma charakteru wiążącego, lecz stanowi jedynie element, który musi zostać przeanalizowany przez podmiot zobowiązany do jej zasięgnięcia.

(dowód: akta kontroli tom II str. 84-86)

2.4. W okresie objętym kontrolą Urząd realizował następujące programy polityki zdrowotnej:

<sup>19</sup> AOTM przesłał opinie w terminie od 96 do 235 dni po wysłaniu wniosku przez Urząd.

<sup>20</sup> Konkurs ofert na realizację programu „Moje dziecko nie chrapie - Miasto Radom 2015 rok” ogłoszono 41 dni przed otrzymaniem pozytywnej opinii AOTM, w dwóch przypadkach, gdzie nie ogłoszono konkursu („Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w mieście Radom na 2014 rok” i „Stop grypie ! Program szczepień ochronnych przeciwko grypie dla mieszkańców Miasta Radomia po 65. roku życia na lata 2014-2016”) umowy o dotację zawarto z Radomskim Szpitalem Specjalistycznym 120 dni przed otrzymaniem opinii AOTM.

(w tys. zł)

Lp.	Nazwa programu	Liczba ofert/liczba zawartych umów	2013		2014		2015		Razem liczba działań/świadczeń /kol. 4+6+8/	Razem wydatki /kol. 5+7+9/
			Liczba świadczeń	Wydatki	Liczba świadczeń	Wydatki	stan na 30.09.			
							Liczba świadczeń	Wydatki	Liczba świadczeń	Wydatki
1	2	3	4	5	6	7	8	9		10
1	„Terapia przeciwobrzękowa dla kobiet po mastektomii na lata 2012-2015”	3/3	28	20,0	28	20,0			56	40,0
2	„Stop grypie ! Program szczepień ochronnych przeciwko grypie dla mieszkańców Miasta Radomia po 65. roku życia na lata 2014-2016”	3	3 478	100,0	3500	100,0	0	100,0	6 978	300,0
3	„Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w mieście Radom na 2014 rok”	1/2	0	0,0	530	222,1	526	31,6	530	253,6
4	„Moje dziecko nie chrapie - Miasto Radom 2014 rok”	1/1	0	0,0	1841	19,3	0	0	1 841	19,3
Razem				125,0		368,3		140,6		612,9

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Urząd zawarł dwie umowy dotacji dla Radomskiego Szpitala Specjalistycznego (na realizację szczepień przeciwko grypie i przeciwko HPV) oraz ogłosił konkurs ofert na realizację Programu zaburzeń snu u dzieci przed otrzymaniem pozytywnej opinii AOTM.

(dowód: akta kontroli tom I str. 53, 58, 79, 80, 135, 141, 151, 174, 183, 196, 236, 240, 260)

Dyrektor WZiPS wyjaśniła, że pozytywna opinia Agencji nie ma charakteru wiążącego. Wcześniejsze podpisanie umów pozwoliło na realizację zadań określonych w budżecie Miasta. W przypadku Programu zaburzeń snu u dzieci podjęto decyzję o wcześniejszym ogłoszeniu konkursu z uwagi na fakt, że okres oczekiwania na opinię AOTM był kilkumiesięczny, a Urząd był zobowiązany do dokonania wydatków na ten cel w 2014 r.

(dowód: akta kontroli tom II str. 84-86, 160-163)

NIK wskazuje jednak, że podmiot zobowiązany do zasięgnięcia opinii AOTMiT jest zobligowany uzyskać taką opinię, poddać ją analizie i ewentualnie uwzględnić przy tworzeniu programu zdrowotnego (programu polityki zdrowotnej) <sup>21</sup>

2. W treści programu „Moje dziecko nie chrapie - Miasto Radom 2014 rok” oraz w warunkach konkursu ofert na realizację programu nie wskazano liczby dzieci objętych programem, w treści programu oraz w warunkach konkursu ofert na realizację oraz w treści umowy z wykonawcą Urząd nie uwzględnił: wartości liczbowych oczekiwanych efektów realizacji programu, określonych w ust. 3 pkt c programu: poziomu zmniejszenia częstości występowania zaburzeń podczas snu u dzieci, zwiększenia poziomu wiedzy rodziców na temat skutków złego

<sup>21</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze nr PNK.I.4130.30.2012 Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 16 marca 2012 r., Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego z 5 kwietnia 2012 r., poz. 1069.

oddychania u dzieci, skutecznej profilaktyki i następstw zachorowań oraz na temat możliwości leczenia poprzez badania przesiewowe, wartości liczbowych mierników efektywności, określonych w ust. 3 pkt d programu: ilości badań przesiewowych, ilości zgód rodziców na przeprowadzenie badań, ilości przeprowadzonych akcji informacyjnych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 169-173)

Dyrektor WZiPS wyjaśniła, że programem zostali objęci wszyscy uczniowie szkół podstawowych mieszczących się na terenie Radomia, a wykaz tych szkół umieszczono w umowie z wykonawcą. W sprawie pozostałych ww. zagadnień nie podano przyczyn.

(dowód: akta kontroli tom II str. 96-97)

3. Na lata 2014-2015 opracowano program polityki zdrowotnej w zakresie szczepień przeciwko grypie, natomiast analogiczne zadanie wykonane w 2013 r. dla tej samej grupy docelowej (mieszkańcy Radomia w wieku ponad 65 lat) było realizowane bez stosownego dokumentu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 250-253)

Według wyjaśnień Dyrektora WZiPS zadanie realizowano w ramach współpracy z Radomskim Szpitalem Specjalistycznym, dla którego Gmina jest organem założycielskim.

(dowód: akta kontroli tom II str. 183)

4. Urząd wdrożył w latach 2013-2015 cztery programy polityki zdrowotnej bez uchwał Rady Miejskiej o ich przyjęciu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 80, 151, 215, 250, 260)

Pan Andrzej Kosztowniak wyjaśnił, że w latach 2013-2014, kiedy był Prezydentem Radomia, Rada Miejska zapewniła w uchwałach budżetowych finansowanie ww. programów, a radni omawiając projekty budżetu mieli wiedzę o planowanej realizacji programów. Ponadto art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach nie jest samoistną podstawą do podjęcia przez Radę Miejską uchwały w sprawie opracowania i realizacji oraz oceny programów polityki zdrowotnej. Również ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>22</sup> nie zawiera żadnych unormowań, iż do obowiązku gminy należy podjęcie uchwały w tym przedmiocie, a art. 18 ust. 1 ma charakter jedynie intencyjny.

(dowód: akta kontroli tom II str. 100)

Najwyższa Izba Kontroli uważa, że programy polityki zdrowotnej powinny być przyjmowane uchwałami Rady Miejskiej, ponieważ na szczeblu gminnym odpowiedzialnym za opracowanie programu jest organ uchwałodawczy, na rzecz którego ustawodawca sformułował domniemanie wykonywania zadań niezastrzeżonych na rzecz innych organów. Potwierdzeniem stanowiska NIK jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 31 maja 2006 r.<sup>23</sup>

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Gmina nie posiadała strategii polityki zdrowotnej dla Miasta Radom, która wskazując najważniejsze problemy w zakresie ochrony zdrowia, mogłaby zdaniem NIK posłużyć do formułowania programów polityki zdrowotnej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 54-57, 136-140, 169-173, 237-239)

<sup>22</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1515.

<sup>23</sup> Sygn. akt III SA/Po 23/06.



2. W żadnym z czterech realizowanych programów polityki zdrowotnej Urząd nie uwzględnił uwag Agencji Oceny Technologii Medycznych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 53, 58, 79, 80, 135, 141, 151, 174, 183, 196, 236, 240, 260)

Dyrektor WZiPS wyjaśniła, że opinie AOTM nie mają charakteru wiążącego, a Urząd nie jest zobowiązany do stosowania się do uwag zawartych w tych opiniach.

(dowód: akta kontroli tom II str. 84-86)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### 3. Wdrażanie i realizacja działań w zakresie ochrony zdrowia w Radomiu

Opis stanu faktycznego

3.1. W kontrolowanym okresie realizowano i finansowano następujące programy polityki zdrowotnej:

- Program „Terapia przeciwobrzękowa dla kobiet po mastektomii na lata 2012-2015” dotyczył zwalczania obrzęku rąk poprzez zabiegi drenażu limfatycznego oraz edukację kobiet po mastektomii w celu optymalnej adaptacji do warunków życia zmienionych po operacji. Program skierowano do 50 mieszkańek Radomia, które były poddane mastektomii. koszty oszacowano na 35 tys. zł, natomiast nie określono, czy są to koszty na pełen planowany okres trwania programu, czy na jeden rok. Efektywność programu miała być badana poprzez dokonanie pomiarów kończyn poddanych drenażowi przed i po zabiegu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 54-57)

- Program „Stop grypie! Program szczepień ochronnych przeciwko grypie dla mieszkańców Miasta Radomia po 65. roku życia na lata 2014-2016” obejmowała prowadzenie akcji informacyjnej dotyczącej szczepień ochronnych, konsultacje lekarskie i przeprowadzenie szczepień. Koszty oszacowano na 100 tys. zł w 2014 r. Program miał objąć 3,6 tys. osób. W programie nie wskazano wielkości populacji w grupie, oczekiwanego poziomu zmniejszenia zachorowalności wyrażonego w liczbach bezwzględnych lub względnych. Nie wskazano mierników efektywności programu<sup>24</sup>.

(dowód: akta kontroli tom I str. 237-239)

- „Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w mieście Radom na 2014 rok” obejmował przeprowadzenie spotkania edukacyjnego wśród dziewcząt, chłopców i ich rodziców, prowadzenie akcji informacyjnej, przeprowadzenie badań lekarskich oraz szczepień ochronnych przeciwko HPV dziewcząt trzynastoletnich mieszkających w Radomiu (922 osoby). Koszty oszacowano na 300 tys. zł. Celem Programu było obniżenie zachorowalności kobiet na raka spowodowanego wirusem HPV poprzez przeprowadzenie akcji edukacji zdrowotnej oraz wykonanie szczepień ochronnych szczepionką przeciw wirusowi HPV w populacji dziewcząt zameldowanych w Radomiu<sup>25</sup>.

(dowód: akta kontroli tom I str. 136-140)

<sup>24</sup> W rozdziale 3.d. „Mierniki efektywności odpowiadające celom programu zapisano: „Szczepienia zmniejszają lub minimalizują koszty opieki medycznej, koszty społeczne i indywidualne, znacząco ograniczają niezdolność do pracy i zmniejszają wydajność.”

<sup>25</sup> 922 osoby z rocznika 2001.

- Program „Moje dziecko nie chrapie - Miasto Radom 2014 rok” obejmował przeprowadzenie badań profilaktycznych z wykorzystaniem ankiet wypełnianych przez rodziców, dotyczących wykrycia zaburzeń snu uczniów pierwszych klas szkół podstawowych na terenie Radomia. W programie nie określono wielkości grupy docelowej. Koszty oszacowano na 10 tys. zł w 2014 r. zakwalifikowanie ok. 100 uczniów pierwszych klas szkół podstawowych do dalszego leczenia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 169-173)

W latach 2011-2012 r. Urząd zrealizował szczepienia dla dzieci przeciwko pneumokokom na podstawie programu polityki zdrowotnej zaopiniowanego przez AOTM. Na 2013 r. również zaplanowano i ujęto w budżecie Radomia powyższe szczepienia, lecz po zmianie uchwały budżetowej z zadania zrezygnowano.

(dowód: akta kontroli tom II str. 208-215, )

Mieszkańcy Radomia o działaniach w realizacji programów polityki zdrowotnej finansowanych z budżetu Gminy byli informowani poprzez stronę internetową Gminy, informacje w lokalnych serwisach internetowych i na stronach internetowych wykonawców umów, w lokalnej prasie, przez szkoły podstawowe, a także przez wywieszanie ogłoszeń na tablicy ogłoszeń w siedzibie klubu osiedlowego.

(dowód: akta kontroli tom II str. 89-93)

3.2. Realizację dwóch programów dotyczących szczepień przeciwko wirusom grypy i HPV powierzono Radomskiemu Szpitalowi Specjalistycznemu<sup>26</sup> na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>27</sup>.

(dowód: akta kontroli tom I str. 161-164, 250-253, 250-263, 268-271)

Wykonawców zadań wskazanych w pozostałych programach (Program terapii przeciwobrzękowej i Program zaburzeń snu u dzieci) wybrano po przeprowadzeniu czterech konkursów ofert. Konkursy przeprowadzono zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniach Prezydenta Miasta o ogłoszeniu konkursów. Konkursy ofert w sprawie wyboru wykonawcy programu terapii przeciwobrzękowej w latach 2013-2015 ogłaszano co rok<sup>28</sup>.

(dowód: akta kontroli tom I str. 68-79, 85-104, 117-130, 183-197)

Urząd zawarł dziewięć umów na łączną kwotę 624,4 tys. zł na realizację zadań określonych w czterech realizowanych programach polityki zdrowotnej:

- trzy umowy na łączną kwotę 70 tys. zł na realizację Programu terapii przeciwobrzękowej w latach 2013-2015, zawarto na podstawie art. 48 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>29</sup>.

- umowę na realizację Programu zaburzeń snu u dzieci<sup>30</sup> na kwotę 20 tys. zł zawarto na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 6, art. 5 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 pkt 1 oraz art. 13 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>31</sup>.

- dwie umowy na realizację Programu szczepień przeciwko HPV na łączną kwotę 254,4 tys. zł (pierwsza dotycząca realizacji zadania w 2014 r. na kwotę

<sup>26</sup> Zakład opieki zdrowotnej, dla którego organem założycielskim jest Rada Miejska.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 618 ze zm.

<sup>28</sup> Zarządzenia Prezydenta Miasta Radomia w sprawie ogłoszenia konkursu na wybór realizatora programu zdrowotnego „Terapia przeciwobrzękowa dla kobiet po mastektomii na lata 2012-2015”: nr 3854/2013 z dnia 7 czerwca 2013 r., nr 5059/2014 z dnia 10 czerwca 2014 r., nr 350/2015 z dnia 9 kwietnia 2015 r.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 581 ze zm., dalej: „ustawa o świadczeniach”.

<sup>30</sup> Umowa nr ZS-II.424.65.2014 z dnia 1 września 2014 r.

<sup>31</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.

222,6 tys. zł<sup>32</sup> dotyczyła przeprowadzenia akcji edukacyjnej, naboru dziewcząt do szczepienia, przeprowadzenia badań lekarskich oraz podania dwóch dawek szczepionki, druga z 2015 r. na kwotę 31,8 tys. zł dotyczyła podania trzeciej dawki szczepionki).

- trzy umowy na realizację w latach 2014-2015 Programu szczepień przeciwko grypie na łączną kwotę 300 tys. zł.

Urząd wybrał wykonawców dwóch zadań w trybie art. 48b ust. 1 ustawy o świadczeniach, wykonawcę dwóch zadań wybrano na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności leczniczej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 80-81, 105-106, 133-134, 151-154, 161-164, 215-221, 250-253, 260-263, 268-271)

3.3. Ww. świadczeniami objęto łącznie 9,4 tys. osób: 56 kobiet po mastektomii, 530 dziewcząt zaszczepiono przeciwko wirusowi HPV<sup>33</sup>, 7 tys. pacjentów zaszczepiono przeciwko grypie (w latach 2013-2014)<sup>34</sup>, oraz 1619 rodziców wyraziło zgodę na udział dzieci w Programie zaburzeń snu u dzieci i otrzymało wykonaną przez laryngologa pisemną analizę podatności dzieci na wystąpienie zaburzeń oddychania podczas snu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 9-11)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Urząd w latach 2013-2015 wybrał Radomski Szpital Specjalistyczny, jako wykonawcę dwóch programów polityki zdrowotnej<sup>35</sup> i zawarł z nim pięć umów na łączną kwotę 631,8 tys. zł<sup>36</sup> bez przeprowadzenia konkursu ofert, co było wymagane art. 48b ust. 1 ustawy o świadczeniach.

(dowód: akta kontroli tom I str. 151-154, 161-164, 250-253, 260-263, 268-271)

Dyrektor WZiPS wyjaśniła, że zadanie powierzono Szpitalowi, jako jednostce podległej, a dotacji celowych Gmina udzieliła na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności leczniczej.

(dowód: akta kontroli tom II str. 96-97)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ww. przepis ustawy o działalności leczniczej odnosi się do uprawnień Szpitala, jako podmiotu wykonującego działalność leczniczą, natomiast Urząd, jako podmiot wdrażający programy polityki zdrowotnej, realizując zadania gminy, miał obowiązek wybrać wykonawcę w trybie konkursu ofert, stosując przepisy ustawy o świadczeniach.

(dowód: akta kontroli str.)

<sup>32</sup> Przedmiotem umowy nr ZS-II.8030.6.2014 z 17 marca 2014 r. było wykonanie trzech szczepień dla każdej osoby łączna wartość zadania wynosiła 300 tys. zł, aneks nr z 24 lipca 2014 r. zmniejszył liczbę dawek do dwóch oraz wartość zadania do 222,6 tys. zł.

<sup>33</sup> W 2015 r. trzecią dawkę szczepionki podano 526 osobom, 4 osoby nie zgłosiły się na szczepienia.

<sup>34</sup> Do zakończenia kontroli (21 grudnia 2015 r.) do wykonawca zadania w 2015 r. nie złożył sprawozdania.

<sup>35</sup> „Program profilaktyki zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV) w mieście Radom na 2014 rok”, „Stop grypie ! Program szczepień ochronnych przeciwko grypie dla mieszkańców Miasta Radomia po 65. roku życia na lata 2014-2016”.

<sup>36</sup> Umowy na realizację programu szczepień przeciwko HPV (nr ZS-II.8030.6.2014 z 17 marca 2014 r. i nr ZS-II.8030.6.2014/2015 z 4 maja 2015 r.) oraz na realizację programu szczepień przeciwko grypie (nr ZS-II.8030.8.2013 z 20 maja 2013 r., nr ZS-II.8010.4.2014 z 24 lipca 2014 r., nr ZS-II.8010.5.2015 z 21 sierpnia 2015 r.).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

#### 4. Finansowanie programów polityki zdrowotnej

Na realizację czterech programów polityki zdrowotnej w latach 2013-2015 Urząd wydatkował kwotę 612,9 tys. Kontrolą objęto trzy programy polityki zdrowotnej realizowane w badanych latach przez Urząd, tj. 1) Program terapii przeciwozbrękowej, 2) Program zaburzeń snu, 3) Program szczepień przeciwko HPV. Łączna kwota wydatków związanych w ww. programami wyniosła 312,9 tys. zł. Stwierdzono, że wydatki zostały poniesione zgodnie z zasadami należytego gospodarowania środkami publicznymi, prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej oraz terminowo i zgodnie z umowami rozliczone z realizatorami umów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 84, 107-114, 158-160, 165-166, 222-234)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

#### 5. Monitorowanie i ewaluacja działań w zakresie ochrony zdrowia

Opis stanu  
faktycznego

5.1. W latach 2013-2015 nie opracowano w Urzędzie analizy efektów, ani oceny skuteczności prowadzonych działań w zakresie realizacji programów polityki zdrowotnej.

(dowód: akta kontroli tom II str. 93)

W związku z wykonaniem dziewięć umów na realizację czterech programów polityki zdrowotnej wykonawcy złożyli do Urzędu siedem sprawozdań i rozliczeń umów, dwie umowy (na realizację w 2015 r. szczepień przeciwko grypie oraz terapii przeciwozbrękowej) do dnia 21 grudnia 2015 r. nie zostały rozliczone. Urząd dokonał weryfikacji przedłożonych sprawozdań i rozliczeń. Wszystkie sprawozdania były zgodne z dokumentacją wydatków załączoną przez wykonawców.

(dowód: akta kontroli tom I str. 80-81, 83-84, 105-114, 133-134, 151-154, 157-164, 165-167, 215-235, 255-263, 264-271, 302-309)

W czterech realizowanych programach wskazano oczekiwane efekty ich realizacji. W programie szczepień przeciwko grypie, jako cel główny programu zapisano „zmniejszenie zachorowalności na grypę mieszkańców Radomia w wieku powyżej 65 roku życia”, w treści programu nie wskazano jednak poziomu zachorowalności w chwili opracowywania i po zakończeniu programu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 54-57, 136-140, 169-173, 237-239)

5.2. W latach 2013-2015 Urząd przeprowadził sześć kontroli u realizatorów programów polityki zdrowotnej, które wykazały, że zadania były realizowane zgodnie z umowami.

(dowód: akta kontroli tom I str. 268-271)

W programach polityki zdrowotnej ujęto pomiar efektywności programu (zmniejszenie zachorowalności, zwiększenie stanu świadomości na temat chorób), lecz przyjęte wskaźniki nie umożliwiały zbadania skuteczności. W przypadku szczepień przeciwko wirusowi HPV nie było możliwe sprawdzenie efektywności programu ze względu na to, że szczepienia te zapobiegały zachorowaniom w przyszłości.

(dowód: akta kontroli tom I str. 54-57, 136-140, 169-173, 237-239)

Urząd dokonał analizy sprawozdań w zakresie efektów dwóch programów polityki zdrowotnej (program zaburzeń snu i program terapii przeciwobrzękowej). Dyrektor WZiPS wyjaśniła, że informacje o stanie zdrowia osób korzystających ze świadczeń przewidzianych programami zdrowotnymi są danymi wrażliwymi w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>37</sup>, przez co w Urzędzie nie jest prowadzony szczegółowy rejestr w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli tom II str. 93)

5.3. Zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 25 sierpnia 2008 r. w sprawie przekazywania informacji o programach zdrowotnych oraz wzoru dokumentu zawierającego te informacje<sup>38</sup>, zostały złożone do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego informacje zgodnie z wzorem określonym w załączniku do ww. rozporządzenia, w wersji elektronicznej i papierowej. Informacje w formie elektronicznej przekazano terminowo, w wersji papierowej informacje za 2013 i za 2014 r. przekazano odpowiednio 1 i 2 dni po terminie wskazanym w § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 278-301)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Urząd w realizowanych programach polityki zdrowotnej sformułował oczekiwane efekty bez podania wartości liczbowych mierników, przez co brak było możliwości badania skuteczności wdrożonego programu.

W przypadku programu szczepień przeciwko HPV i programu zaburzeń snu oczekiwanymi efektami były: zmniejszenie częstości nowych zachorowań, zwiększenie poziomu wiedzy rodziców i młodzieży o możliwości zachorowania i o profilaktyce – bez wskazania, jaki jest w Radomiu aktualny i oczekiwany poziom zachorowań i poziom ww. wiedzy.

W programie szczepień przeciwko grypie, jako oczekiwane efekty podano znaczny spadek liczby zachorowań, spadek umieralności na grypę, zmniejszenie liczby hospitalizacji – nie wykazując jednocześnie aktualnych i oczekiwanych wielkości w powyższym zakresie. Jako miernik efektywności podano kryterium, którego nie można mierzyć: „Szczepienia zmniejszają lub minimalizują koszty opieki medycznej, koszty społeczne i indywidualne, znacząco ograniczają niezdolność do pracy i zmniejszają wydajność”.

(dowód: akta kontroli tom I str. 54-57, 136-140, 169-173, 237-239)

<sup>37</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.

<sup>38</sup> Dz.U. Nr 163, poz. 1024, uchylone z dniem 28 listopada 2015 r.

Dyrektor WZIPS wyjaśniła, że przy tworzeniu programów zdrowotnych na kolejne lata będą uwzględniane informacje dotyczące skutecznego mierzenia efektów realizacji programów

(dowód: akta kontroli tom II str. 89-93)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>39</sup>, wnosi o:

1. rozważenie zainicjowania prac nad przygotowaniem dokumentu strategicznego w zakresie polityki zdrowotnej gminy Radom;
2. realizowanie programów polityki zdrowotnej zgodnie z procedurą określoną w art. 48-48b ustawy o świadczeniach;
3. opracowywanie programów polityki zdrowotnej po uprzednim przeanalizowaniu uwag Agencji Ocen Technologii Medycznych i Taryfikacji oraz w sposób umożliwiający skuteczne mierzenie efektów ich wdrożenia.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Pana Prezydenta, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Panu Prezydentowi 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 Warszawie.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

---

<sup>39</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

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

Warszawa, dnia            grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

Kontroler  
Bogdan Gorzałkowski  
Specjalista k.p.

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*