



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.027.05.2015  
P/15/063

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## 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 we Wrocławiu
Kontroler	Maria Ossowska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 96755 z dnia 2 listopada 2015 r. <i>(dowód: akta kontroli str. 1-2)</i>
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Polkowicach, ul. Rynek 1, 59-100 Polkowice (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Wabik, Burmistrz Polkowic (dalej: Burmistrz) od dnia 3 grudnia 2010 r. i nadal. <i>(dowód: akta kontroli str. 3-4)</i>

### Ocena ogólna

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

Gmina Polkowice w badanym okresie, tj. od dnia 1 stycznia 2013 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych w dniu 10 grudnia 2015 r., wykazywała dużą aktywność w prowadzeniu i finansowaniu nieobowiązkowych działań w zakresie ochrony zdrowia mieszkańców. We wskazanych latach realizowano szesnaście programów zdrowotnych, na które wydatkowano 3 456,0 tys. zł w 2013 r., w 2014 r. 3 546,3 tys. zł w 2014 r., oraz 2 534 tys. zł do września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Urząd pod względem organizacyjnym był wystarczająco przygotowany do realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia, w tym do realizacji programów polityki zdrowotnej (do końca 2014 r. zwanych programami zdrowotnymi), o jakich mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych<sup>2</sup> (dalej: *ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej*).

Urząd dysponował informacjami o występujących w Gminie Polkowice problemach z zakresu ochrony zdrowia, w szczególności związanych z dostępem do świadczeń opieki zdrowotnej, stanem zdrowia mieszkańców i identyfikacją zagrożeń w tym obszarze. Racjonalne działania Gminy Polkowice we wdrażaniu programów zdrowotnych uwzględniały kierunki i priorytety ustalone przez Radę Ministrów w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2007-2015.

Sposób rozpowszechniania informacji o przyjętych do realizacji w danym roku programach polityki zdrowotnej, umożliwiał – zdaniem NIK – zapoznanie się z ich treścią szerokiemu kręgowi adresatów danego programu. Wybór realizatorów programu następował w drodze konkursów ofert.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.

W umowach powierzających realizację poszczególnych programów zdrowotnych ujmowano prawo do przeprowadzania systematycznych kontroli w siedzibie realizatora programu, które było wykorzystywane przez Urząd.

W ocenie NIK realizatorzy programów zdrowotnych byli rzetelnie rozliczani z powierzonych im zadań, jednakże poniesione na ten cel w latach 2013-2014 i do września 2015 r. wydatki w łącznej wysokości 9 536,5 tys. zł, klasyfikowane były w księgach rachunkowych (tym samym w sprawozdaniach o wydatkach budżetowych) w nieprzewidzianych na to rozdziałach klasyfikacji budżetowej, tj. 85121 „Lecznictwo ambulatoryjne” i 85131 „Lecznictwo stomatologiczne”, zamiast 85149 „Programy polityki zdrowotnej”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Stan przygotowania Urzędu do realizacji zadań w zakresie ochrony zdrowia

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania z zakresu ochrony zdrowia, w tym realizacji programów zdrowotnych, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, obowiązującym w okresie od 2 kwietnia 2008 r. do 10 maja 2015 r.<sup>3</sup>, przypisano Wydziałowi Oświaty i Spraw Społecznych. Nadzór nad tym Wydziałem sprawował Zastępca Burmistrza ds. Społecznych.

*(dowód: akta kontroli str. 5-16)*

Od dnia 11 maja 2015 r., w ramach nowego regulaminu organizacyjnego Urzędu<sup>4</sup>, realizację programów polityki zdrowotnej przypisano Wydziałowi Zdrowia, Spraw Społecznych i Mieszkaniowych, również nadzorowanemu przez Zastępcę Burmistrza ds. Społecznych. Do zadań tego Wydziału należała realizacja zadań z zakresu m.in. przygotowania postępowań konkursowych na wybór realizatorów programów zdrowotnych, nadzoru nad realizacją umów i porozumień na realizację programów zdrowotnych, współpracy z niepublicznymi zakładami opieki zdrowotnej z terenu Gminy Polkowice, opracowywania planów i programów ochrony zdrowia oraz prowadzenia profilaktyki i oświaty zdrowotnej.

*(dowód: akta kontroli str. 17-34)*

Problematyka programów zdrowotnych przypisana została także, w indywidualnym zakresie obowiązków, jednemu z pracowników (inspektorowi do spraw społecznych) Wydziału Oświaty i Spraw Społecznych, a od dnia 11 maja 2015 r. Wydziału Zdrowia, Spraw Społecznych i Mieszkaniowych.

*(dowód: akta kontroli str. 35-40)*

1.2. Na podstawie prowadzonego w Urzędzie rejestru skarg i wniosków kierowanych do Urzędu oraz rejestru skarg i wniosków kierowanych do Rady Miejskiej w Polkowicach ustalono, iż w latach 2013-2015 (do 10 grudnia) nie wpłynęła żadna skarga lub wniosek mieszkańców dotyczący zadań związanych z ochroną zdrowia.

*(dowód: akta kontroli str. 41-42)*

1.3. Problematyka programów zdrowotnych była przedmiotem posiedzeń Komisji Zdrowia Rady Miejskiej w Polkowicach w dniach 10 października 2012 r. oraz 21 listopada 2013 r. Na posiedzeniach tych pozytywnie zaopiniowano programy zdrowotne przewidywane do realizacji w latach 2013-2015. Komisja zawnioskowała

<sup>3</sup> Wprowadzonym zarządzeniem Burmistrza Nr 910/08 z dnia 2 kwietnia 2008 r.

<sup>4</sup> Wprowadzonym zarządzeniem Burmistrza Nr 282/15 z dnia 11 maja 2015 r.

jednocześnie o ujęcie w budżecie Gminy Polkowice na rok 2013, oraz na rok 2014 środków na finansowanie tych programów.

(dowód: akta kontroli str. 43-50)

1.4. W latach 2013-2015 nie odnotowano kontroli zewnętrznej, wewnętrznej (instytucjonalnej), albo audytu, prowadzonych w Urzędzie i dotyczących realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie dotyczącym jego przygotowania do realizacji zadań w zakresie ochrony zdrowia.

## 2. Opracowanie programów polityki zdrowotnej

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Podejmowane przez Gminę Polkowice w okresie objętym kontrolą długofalowe działania ukierunkowane na poprawę stanu zdrowia mieszkańców i zwiększenie dostępności do świadczeń zdrowotnych, zostały ujęte w dokumentach strategicznych (przyjętych uchwałami Rady Miejskiej w Polkowicach), dotyczących:

- Rozwoju Zrównoważonego Gminy Polkowice na lata 2010-2015<sup>5</sup>,
- Rozwoju Zrównoważonego Gminy Polkowice na lata 2015-2020<sup>6</sup>,
- Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Polkowice na lata 2008-2014<sup>7</sup>,
- Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Polkowice na lata 2015-2020<sup>8</sup>.

Wymienione strategie uwzględniały m.in. realizację w Gminie Polkowice medycznych programów zdrowotnych: terapeutycznych, rehabilitacyjnych i profilaktyczno-edukacyjnych.

Gmina Polkowice przystąpiła do Stowarzyszenia Zdrowych Miast Polskich z siedzibą w Łodzi<sup>9</sup>, do którego celów należy m.in. poprawa stanu zdrowia mieszkańców gmin.

Podejmowane przez Gminę Polkowice działania z zakresu ochrony zdrowia były, w ocenie NIK, spójne z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 21 sierpnia 2009 r. w sprawie priorytetów zdrowotnych<sup>10</sup>, a także wpisywały się w priorytety określone w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2007-2015<sup>11</sup> (dalej: NPZ), w szczególności w cel operacyjny nr 12 *Aktywizacja jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych na rzecz zdrowia społeczeństwa*.

W ramach prowadzenia analiz dotyczących potrzeb zdrowotnych mieszkańców Gminy Polkowice, na zlecenie Urzędu w roku 2011 przeprowadzone zostało badanie ankietowe dotyczące poziomu wiedzy mieszkańców na temat placówek służby zdrowia i istniejących programów profilaktyki z zakresu opieki medycznej w Polkowicach<sup>12</sup>. Z ankiet wynikało w szczególności, że respondenci wysoko ocenili dostępność do usług zdrowotnych na terenie Gminy Polkowice.

Zastępca Burmistrza ds. Społecznych złożyła oświadczenie, w którym – przedstawiając informację o prowadzeniu przez Urząd długofalowych działań ukierunkowanych na poprawę zdrowia mieszkańców – wskazała na brak przepisów

<sup>5</sup> Przyjętej uchwałą Nr XXXIII/336/10 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 28 czerwca 2010 r.

<sup>6</sup> Przyjętej uchwałą Nr III/367/15 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 30 marca 2015 r.

<sup>7</sup> Przyjętej uchwałą Nr XVIII/204/08 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 28 października 2008 r.

<sup>8</sup> Przyjętej uchwałą Nr III/68/15 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 30 marca 2015 r.

<sup>9</sup> Na podstawie uchwały nr XVI/185/08 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 2 września 2008 r.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 137, poz. 1126.

<sup>11</sup> Załącznik do uchwały Nr 90/2007 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007 r.

<sup>12</sup> Wykonawcą badania ankietowego mieszkańców oraz opracowania wyników tych badań była firma z Lubina.

nakładających na gminy obowiązek opracowania zasad lokalnej polityki zdrowotnej w postaci odrębnego dokumentu.

*(dowód: akta kontroli str. 51-73, 74-78, 79-80)*

2.2. Na realizację 16 programów zdrowotnych (wymienionych w punktach 3.4 niniejszego wystąpienia) w latach 2013-2015 wpływ miały następujące przesłanki, wynikające z kompleksowego rozpoznania potrzeb zdrowotnych w Gminie Polkowice:

- zamiar kontynuowania programów zdrowotnych rozpoczętych przed 2013 r., tj. w 2012 r., kiedy w ocenie Urzędu potwierdzono zasadność przyjęcia tych programów,
- poprawa dostępności do świadczeń zdrowotnych, których niedostateczna ilość została zdiagnozowana w związku z informacjami o dostępie do świadczeń realizowanych w ramach umów zawartych z NFZ, przekazywanych przez podmiot leczniczy, tj. Polkowickie Centrum Usług Zdrowotnych - Zakład Opieki Zdrowotnej S.A. w Polkowicach (dalej: PCUZ - ZOZ S.A.)<sup>13</sup>,
- przedstawianie przez PCUZ - ZOZ S.A. oraz Aquapark Polkowice – Regionalne Centrum Rekreacyjno-Rehabilitacyjne S.A. (dalej: Aquapark Polkowice RCRR S.A.)<sup>14</sup> propozycji działań w obszarze profilaktyki zdrowotnej, wynikających z potrzeb zdrowotnych mieszkańców oraz ograniczonego dostępu do świadczeń finansowanych przez NFZ (limitowanie świadczeń, ograniczenie dostępu np. w związku z wiekiem pacjentów, długi czas oczekiwania na świadczenia),
- brak na terenie powiatu polkowickiego szpitala oraz innych podmiotów leczniczych o profilu specjalistycznym, co utrudnia dostęp do świadczeń,
- wnioski składane przez Komisję Zdrowia Rady Miejskiej w Polkowicach dotyczące obszarów profilaktyki wymagającej interwencji,
- ocena potrzeb zdrowotnych mieszkańców powiatu polkowickiego,
- wnioski organizacji pozarządowych, posiadających w swoich statutach realizację działań o charakterze zdrowotnym i profilaktycznym.

*(dowód: akta kontroli str. 81-82)*

2.3. Urząd posiadał informację, że na obszarze Gminy Polkowice realizowany był jeden program zdrowotny finansowany przez NFZ pn. „Populacyjny Program Profilaktyki Raka”, kierowany do grupy kobiet w przedziale wiekowym innym, niż podobny program zdrowotny Gminy Polkowice.

*(dowód: akta kontroli str. 83)*

2.4. Projekty wszystkich 16 programów zdrowotnych zostały przekazane do zaopiniowania Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, uzyskując pozytywną opinię tego podmiotu. Opinie te wyrażały m.in.:

- zasadność prowadzenia poszczególnych programów,
- skuteczność i opłacalność profilaktyki w porównaniu z leczeniem,
- zgodność programów z celami i priorytetami NPZ,
- oparcie wszystkich programów na licznych rekomendacjach znanych organizacji zajmujących się polityką zdrowotną, w tym WHO,
- skuteczność zakładanych interwencji medycznych.

*(dowód: akta kontroli str. 84-85, 146-161, 306-318, 457-473)*

Ustalone  
nieprawidłowości

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

<sup>13</sup> Spółka, w której Gmina Polkowice jest akcjonariuszem posiadającym przeważający pakiet akcji (98,2%).

<sup>14</sup> Spółka, w której Gmina Polkowice jest jedynym akcjonariuszem.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w obszarze opracowania programów polityki zdrowotnej.

### 3. Wdrażanie i realizacja programów polityki zdrowotnej

Opis stanu  
faktycznego

3.1. Rozpowszechnianie informacji o programach polityki zdrowotnej przyjętych do realizacji w danym roku, następowało poprzez zamieszczanie odpowiednich informacji na stronie internetowej Urzędu<sup>15</sup>, w prasie lokalnej<sup>16</sup>, w prasie regionalnej (obejmującej region zagłębia miedziowego<sup>17</sup>), telewizji lokalnej, a nadto na stronach internetowych realizatorów programów<sup>18</sup>. Urząd nie ponosił odrębnych kosztów wskazanych kampanii informacyjnych. Koszty te były zawarte w wynagrodzeniach realizatorów poszczególnych programów zdrowotnych. W przypadku 10 programów zdrowotnych realizowanych przez PCUZ ZOZ S.A. wartość kampanii informacyjnych prowadzonych przez ten podmiot, wydzielono w ramach ogólnej kwoty ich wynagrodzenia: w 2013 r. w wysokości 45 400 zł, w 2014 r. w wysokości 44 935 zł, w 2015 r. (do 10 grudnia) w wysokości 46 495 zł. W umowach z realizatorem pozostałych sześciu programów zdrowotnych, tj. Aquapark Polkowice S.A. nie wyodrębniano wartości kampanii informacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 86-96, 97-133)

3.2. We wszystkich realizowanych programach zdrowotnych przedstawiono ich zakres przedmiotowy, możliwy do zmierzenia problem zdrowotny, a także zaplanowany sposób oceny efektywności i skuteczności programu.

(dowód: akta kontroli str. 134-145)

3.3. Badanie dokumentacji zastosowanych procedur konkursowych przeprowadzono na próbie trzech programów zdrowotnych, realizowanych w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą („Chronię życie przed rakiem”<sup>19</sup> z 2013 r., „Promocja zdrowia higieny jamy ustnej oraz zapobieganie próchnicy poprzez leczenie stomatologiczne zachowawcze”<sup>20</sup> z 2014 r. i „Dbając o zdrowie – rehabilitacja dla mieszkańców Gminy Polkowice”<sup>21</sup> z I półrocza 2015 r.) W wyniku badania wytypowanych programów zdrowotnych ustalono, że wybór ich realizatorów nastąpił zgodnie z art. 48b ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

(dowód: akta kontroli str. 162-218, 319-377, 474-559)

3.4. W latach 2013-2015, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, Gmina Polkowice realizowała 16 programów zdrowotnych:

- 1) „Zdrowy ruch, zdrowe życie”, którym objęto porady lekarskie, adresowany był do 250 osób rocznie – mieszkańców Gminy Polkowice w wieku 35 – 70 lat oraz młodszych ze wskazaniami lekarskimi. Faktycznie w programie wzięło udział 361 osób, tj. 36,1%, w tym 96 w 2013 r., 100 w 2014 r. i 165 w 2015 r. Udzielono 1 547 porad, w tym 543 w 2013 r., 574 w 2014 r. i 430 w 2015 r.;
- 2) „Mocny kręgosłup – korekcja wad postawy”, którym objęto grupowe i indywidualne zajęcia korekcyjne i rehabilitacyjne, adresowany do dzieci

<sup>15</sup> Dotyczyło wszystkich programów zdrowotnych realizowanych przez Gminę w kontrolowanym okresie.

<sup>16</sup> W Gazecie Polkowskiej, dwutygodniku Gminy, co dotyczyło programów „Zdrowy ruch, zdrowe życie”, „Mocny kręgosłup – korekcja wad postawy”, „Zdrowi i aktywni po 50-tce”, „Dbając o zdrowie – rehabilitacja dla mieszkańców Gminy Polkowice”, „Chronię życie przed rakiem”, w miesięczniku Związku Gmin Zagłębia Miedziowego „Jedność”, co dotyczyło programów „Zdrowy ruch, zdrowe życie”, „Mocny kręgosłup – korekcja wad postawy”, „Zdrowi i aktywni po 50-tce”, „Dbając o zdrowie – rehabilitacja dla mieszkańców Gminy Polkowice”.

<sup>17</sup> W miesięczniku regionu miedziowego „Nasze Zdrowie”, co dotyczyło wszystkich programów zdrowotnych realizowanych przez Gminę w kontrolowanym okresie.

<sup>18</sup> Dotyczyło wszystkich programów zdrowotnych realizowanych przez Gminę w kontrolowanym okresie.

<sup>19</sup> Realizowanego przez PZUZ ZOZ S.A.

<sup>20</sup> Realizowanego przez PZUZ ZOZ S.A.

<sup>21</sup> Realizowanego przez Aquapark Polkowice S.A.

i młodzieży w wieku od 4 do 18 lat z wadami postawy. Faktycznie z zajęć skorzystało 5 986 dzieci i młodzieży, w tym 2 712 w 2013 r., 1 882 w 2014 r., 1 392 w 2015 r. Przeprowadzono 10 170 zajęć, w tym 4 943 w 2013 r., 2 923 w 2014 r., 2 304 w 2015 r.;

- 3) „Zdrowi i aktywni po 50-tce”, którym objęto świadczenia – porady lekarskie w zakresie rehabilitacji ruchowej. Program adresowano do mieszkańców Gminy Polkowice od 50-go roku życia, którzy wymagają świadczeń rehabilitacyjnych w szacowanej liczbie 2 000 osób rocznie. Faktycznie w programie wzięło udział 1 510 osób, tj. 25,2%, w tym 464 w 2013 r., 542 w 2014 r. i 504 w 2015 r. Udzielono 4 361 porad, w tym 1 365 w 2013 r., 1 639 w 2014 r., i 1 367 w 2015 r.;
- 4) „Dbając o zdrowie – rehabilitacja dla mieszkańców Gminy Polkowice”, którym objęto świadczenia – porady lekarskie w zakresie rehabilitacji ruchowej, adresowane do mieszkańców Gminy Polkowice bez względu na wiek w szacowanej liczbie 1 500 osób rocznie. Faktycznie w programie wzięło udział 4 476 osób, tj. 99,5%, w tym 1 475 w 2013 r., 1 391 w 2014 r. i 1 610 w 2015 r. Udzielono 8 323 porady, w tym 3 511 w 2013 r., 3 035 w 2014 r. i 1 777 w 2015 r.;
- 5) „Profilaktyka i promocja zdrowia w chorobach układu krążenia, w tym rehabilitacja pacjentów po udarze mózgu”, którym objęto porady lekarskie i badania diagnostyczne adresowane do mieszkańców Gminy Polkowice bez względu na wiek w szacowanej liczbie 1 870 osób rocznie<sup>22</sup>. Faktycznie w programie udział wzięły 3 234 osoby, tj. 57,6%, w tym 1 135 w 2013 r., 1 232 w 2014 r. i 867 w 2015 r. Zrealizowano 45 425 porad lekarskich i badań diagnostycznych, w tym 17 633 w 2013 r., 18 892 w 2014 r. i 8 900 w 2015 r.;
- 6) „Profilaktyka zdrowia sportowców amatorów do 21 roku życia”, którym objęto działania profilaktyczne – badania ogólne i laboratoryjne adresowane do mieszkańców Gminy Polkowice do 21 roku życia i zawodników do 23 roku życia. W programie wzięły udział 2 703 osoby, w tym 1 041 w 2013 r., 1 052 w 2014 r. i 610 w 2015 r. Zrealizowano 2 703 badania ogólne i laboratoryjne, w tym 1 041 w 2013 r., 1 052 w 2014 r. i 610 w 2015 r.;
- 7) „Promocja zdrowia higieny jamy ustnej oraz zapobieganie próchnicy poprzez leczenie stomatologiczne zachowawcze”, którym objęto leczenie stomatologiczne i działania edukacyjne, a adresowany był do dzieci od 3 roku życia oraz młodzieży w szacowanej liczbie 5 000 osób rocznie. Faktycznie w programie wzięło udział 8 769 osób, tj. 58,5%, w tym 3 555 w 2013 r., 3 392 w 2014 r. i 1 822 w 2015 r. Zrealizowano 28 294 zabiegów stomatologicznych i działań edukacyjnych, w tym 7 042 w 2013 r., 12 550 w 2014 r. i 8 702 w 2015 r.;
- 8) „Opieka długoterminowa oraz paliatywno-hospicyjna nad pacjentem przewlekle i nieuleczalnie chorym, realizowana w środowisku domowym i przychodni”, którym objęto mieszkańców przewlekle i terminalnie chorych oraz pacjentów wymagających podania leków drogą kroplówkową w szacowanej liczbie ok. 1 600 osób rocznie. Faktycznie w programie wzięło udział 4 207 osób, tj. 87,6%, w tym 1 414 w 2013 r., 1 736 w 2014 r. i 1 057 w 2015 r. Zrealizowano 15 617 różnych form terapii i konsultacji lekarskich, w tym 5 646 w 2013 r., 5 881 w 2014 r. i 4 090 w 2015 r.;

---

<sup>22</sup> W trzech grupach pacjentów wymagających stałego nadzoru kardiologicznego (1), wszystkich mieszkańców Gminy w wieku od 30 roku życia oraz młodszych ze wskazaniami lekarskimi w celu profilaktyki i monitorowania chorób układu krążenia (2), pacjentów po udarze mózgu (3).

- 9) „Chronię życie przed rakiem”, którym objęto badania lekarskie i diagnostyczne oraz działania edukacyjne w zakresie wczesnego wykrywania raka szyjki macicy i nowotworów piersi. Program adresowano do mieszkanek Gminy Polkowice od 16 roku życia. Faktycznie w programie wzięło udział 4 470 osób, w tym 1 658 w 2013 r., 1 823 w 2014 r. i 989 w 2015 r. Zrealizowano natomiast 3 948 badań lekarskich i diagnostycznych oraz działań edukacyjnych, w tym 1 541 w 2013 r., 1 443 w 2014 r. i 964 w 2015 r.;
- 10) „Szkoła rodzenia”, którym objęto ciężarne mieszkanki Gminy Polkowice i ich partnerów. Faktycznie w programie wzięły udział 144 osoby, tj. 68,6% tej części populacji, w tym 56 w 2013 r., 45 w 2014 r. i 43 w 2015 r. Zrealizowano natomiast 572 zajęcia edukacyjne i ćwiczenia, w tym 222 w 2013 r., 217 w 2014 r. i 133 w 2015 r.;
- 11) „Profilaktyka cukrzycy i promocja zdrowia w cukrzycy”, którym objęto badania lekarskie i diagnostyczne oraz działania edukacyjne w zakresie wczesnego wykrywania cukrzycy, a adresowano do mieszkańców Gminy Polkowice bez względu na wiek i płeć. Faktycznie w programie wzięły udział 3 844 osoby, tj. 91,5% mieszkańców, w tym 1 296 w 2013 r., 1 621 w 2014 r. i 927 w 2015 r. Zrealizowano 4 873 świadczenia edukacyjne, badania lekarskie i laboratoryjne, w tym 1 823 w 2013 r., 2 148 w 2014 r. i 902 w 2015 r.;
- 12) „Profilaktyka i wczesne wykrywanie zaburzeń ośrodkowej koordynacji nerwowej u dzieci oraz terapia dzieci z zaburzeniami rozwojowymi”, którym objęto działania rehabilitacyjne adresowane do dzieci z zaburzeniami ośrodkowej koordynacji nerwowej i mózgowym porażeniem dziecięcym z zaburzeniami integracji sensorycznej oraz zaburzeniami autystycznymi i zespołem Downa. Faktycznie w programie wzięło udział 891 osób, tj. 84,9% tej populacji, w tym 317 w 2013 r., 342 w 2014 r. i 232 w 2015 r. Zrealizowano natomiast 3 004 świadczenia terapeutyczne w postaci rehabilitacji ruchowej (grupowej i indywidualnej), konsultacji psychologicznych i badań lekarskich, w tym 1 093 w 2013 r., 1 017 w 2014 r. i 894 w 2015 r.;
- 13) „Szkoła ratownictwa”, którym objęto działania edukacyjne w zakresie udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej, adresując go do mieszkańców Gminy Polkowice bez względu na wiek i płeć, ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży szkolnej i mieszkańców terenów wiejskich. Faktycznie w programie tym wzięły udział 1 524 osoby, w tym 619 w 2013 r., 717 w 2014 r., i 188 w 2015 r. Zrealizowano 1 524 wykłady, w tym 619 w 2013 r., 717 w 2014 r. i 188 w 2015 r.;
- 14) „Rehabilitacja pacjentów ze schorzeniami narządu ruchu”, którym objęto ćwiczenia rehabilitacyjne, adresowany do wszystkich mieszkańców Gminy Polkowice bez względu na wiek i płeć. Faktycznie w programie wzięło udział 1 639 osób, tj. 99,3%, w tym 542 w 2013 r., 574 w 2014 r. i 523 w 2015 r. Zrealizowano 1 602 ćwiczenia, w tym 578 w 2013 r., 607 w 2014 r. i 417 w 2015 r.;
- 15) „Szczepienia przeciwko grypie mieszkańców Gminy od 60-go roku życia”, którym objęto działania edukacyjne i szczepienia mieszkańców. Faktycznie w programie wzięło udział 10 468 osób, tj. 71,2% tej grupy wiekowej, z których zaszczepionych zostało 2 297 osób, tj. 29,9%, w tym 1 096 w 2013 r., 1 201 w 2014 r. W 2015 r. program realizowano od miesiąca września;
- 16) „Monitorowanie zdrowia w ochronie ekologicznej dziecka w środowisku domowym, szkolnym oraz podczas pobytu uczniów klas trzecich szkół podstawowych z Gminy Polkowice na zielonych szkołach”, którym objęto działania lecznicze – badania lekarskie i laboratoryjne oraz edukacyjne.



Program adresowano do dzieci i młodzieży w wieku od 3 roku życia, ze szczególnym uwzględnieniem uczniów klas trzecich i czwartych szkół podstawowych. Faktycznie ze świadczeń skorzystało 1 748 dzieci i młodzieży, w tym 571 w 2013 r., 768 w 2014 r., 409 w 2015 r., tj. 97,1% tej grupy wiekowej. Zrealizowano 5 020 badań lekarskich i laboratoryjnych, w tym 1 995 w 2013 r., 2 131 w 2014 r., 894 w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 613-618, 219-222, 378-381, 560-566)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Radzie Miejskiej w Polkowicach nie przekazywano projektów programów zdrowotnych, celem ich przyjęcia do realizacji, bądź odrzucenia. Było to sprzeczne z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>23</sup> (dalej: *ustawa o samorządzie gminnym*).

W złożonych w przedmiotowej sprawie wyjaśnieniach Burmistrz wyraził pogląd, iż [1] przepisy prawne nie nakładają na gminy obowiązku podejmowania uchwał organu stanowiącego w sprawie programów zdrowotnych, [2] Rada Miejska w Polkowicach w uchwałach budżetowych zabezpiecza środki na realizację programów, tym samym decyduje o możliwości ich realizacji. Burmistrz wyraził też pogląd, iż art. 18 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stanowi wyłącznie normę ogólną działalności rady gminy.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela wyrażonych w wyjaśnieniach Burmistrza poglądów. W ocenie NIK art. 18 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* jednoznacznie przesądza, że wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy należą do właściwości rady gminy. Wynika z tego, że kompetencje rady gminy obejmują również przyjmowanie programów zdrowotnych, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej*.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w obszarze wdrażania i realizacji programów polityki zdrowotnej.

Ocena cząstkowa

#### 4. Finansowanie programów polityki zdrowotnej

Opis stanu  
faktycznego

W wyniku corocznej realizacji 16 programów zdrowotnych z budżetu Gminy Polkowice wydatkowano w 2013 r. 3 455 961 zł, w 2014 r. 3 546 270 zł, natomiast w okresie od stycznia do września 2015 r. 2 533 956 zł, tj. 71,2% planowanych w tym roku wydatków na ten cel. Wymienione wydatki stanowiły:

- w 2013 r. 53,3%, w 2014 r. 61,5%, a w okresie od stycznia do września 2015 r. 53,8% ogółu wydatków sklasyfikowanych w dziale 851 „Ochrona zdrowia”,
- w 2013 r. 1,4%, w 2014 r. 1,5%, a w okresie od stycznia do września 2015 r. 1,8% wszystkich wydatków Gminy Polkowice.

Wydatki poniesione na programy zdrowotne sklasyfikowano w rozdziale 85121 „Lecznictwo ambulatoryjne” oraz w rozdziale 85131 „Lecznictwo stomatologiczne” klasyfikacji budżetowej.

Podczas kontroli sprawdzono sposób rozliczania trzech umów z realizatorami programów zdrowotnych, tj. „Chronię życie przed rakiem” z 2013 r., „Promocja zdrowia higieny jamy ustnej oraz zapobieganie próchnicy poprzez leczenie stomatologiczne zachowawcze”<sup>24</sup> z 2014 r., „Dbając o zdrowie – rehabilitacja dla mieszkańców Gminy Polkowice”<sup>25</sup> z I półrocza 2015 r. Badane umowy stanowiły łącznie 13,0% wartości umów na realizację programów zdrowotnych, zawartych

<sup>23</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1515

<sup>24</sup> Realizowanych przez PCUZ ZOZ S.A.

<sup>25</sup> Realizowanego przez Aquapark S.A.

w okresie podlegającym kontroli. We wszystkich zbadanych przypadkach stwierdzono terminowość i rzetelność rozliczeń Urzędu z realizatorami programów.

(dowód: akta kontroli str. 619-622, 259-305, 421-456, 581-612, 623-641)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Wydatki na sfinansowanie programów zdrowotnych w latach 2013-2014 w kwocie 7 002 461,5 zł oraz w okresie od stycznia do września 2015 r. w wysokości 2 533 956,0 zł nie zostały sklasyfikowane w księgach rachunkowych i wykazane w sprawozdaniu z wykonania wydatków za rok 2013, rok 2014 i za wrzesień 2015 r. w przeznaczonym na to rozdziale 85149 „Programy zdrowotne”.

Główna Księgowa Urzędu w swych wyjaśnieniach zadeklarowała wyeliminowanie ww. nieprawidłowości.

W dniu 30 listopada 2015 r. Burmistrz wydał zarządzenie w sprawie przeniesienia wydatków zrealizowanych w 2015 r. z rozdziałów 85121 i 85131 do rozdziału 85149 klasyfikacji budżetowej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu na rzecz finansowania programów zdrowotnych.

## 5. Monitorowanie i ewaluacja programów polityki zdrowotnej

Opis stanu  
faktycznego

5.1. Znajdujące się w programach zdrowotnych zapisy dotyczące sposobu ich monitorowania i ewaluacji były realizowane, co dokumentowały podmioty realizujące programy w rocznych sprawozdaniach. Zważywszy, że dla wszystkich 16 programów zdrowotnych przyjęty został ten sam okres ich realizacji, tj. lata 2012-2015, Urząd nie dokonywał dotychczas analizy zakładanych efektów programów ani skuteczności wynikających z nich działań.

W badanym okresie przeprowadzono łącznie 5 kontroli, przewidzianych w umowach z realizatorami poszczególnych programów zdrowotnych. Kontrole obejmowały wszystkie programy i potwierdziły prawidłową ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 146-161, 306-318, 457-473, 223-258, 382-399, 400-420, 567-580, 642-706)

5.2. Stosownie do § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 25 sierpnia 2008 r. w sprawie przekazywania informacji o realizowanych i planowanych programach zdrowotnych oraz wzoru dokumentu zawierającego te informacje<sup>26</sup>, Urząd przekazywał Staroście Polkowickiemu wymienione w tytule powołanego rozporządzenia informacje w styczniu 2014 r. oraz 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 708-752)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w obszarze monitorowania i ewaluacji programów polityki zdrowotnej.

## IV. 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 (dalej: ustawa o NIK), wnosi o: **przedkładanie Radzie Miejskiej w Polkowicach projektów uchwał dotyczących programów polityki zdrowotnej celem podjęcia uchwały o ich przyjęciu, bądź odrzuceniu.**

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 163, poz.1024.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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 we Wrocławiu.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, dnia 23 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

Kontroler:

Maria Ossowska

Główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*