



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Zdrowia

KZD.411.002.03.2016

R/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 55 17, F +48 22 444 55 61

kzd@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/16/001 – Opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Zdrowia
Kontrolerzy	Teresa Polańska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KZD/8/2016 z dnia 08 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Wołominie, zwany w dalszej treści „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Grażyna Radwan Burmistrz Wołomina (dowód: akta kontroli str. 3-5)
Okres objęty kontrolą	Lata 2015 – 2016 (do czasu zakończenia kontroli) ¹ .

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości², działania Burmistrza Wołomina w zakresie tworzenia warunków dla organizacji i profilaktyki oraz opieki zdrowotnej dla dzieci i młodzieży.

W ocenie NIK przyjęte rozwiązania organizacyjne w Urzędzie Miejskim w Wołominie umożliwiły prawidłową realizację zadań w zakresie opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym. Wszystkim uczniom publicznych szkół Gminy Wołomin zapewniono dostęp do opieki medycznej w gabinetach profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej, które zostały wyposażone, ze środków rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, w wymagany sprzęt, aparaturę medyczną i produkty lecznicze. Pomimo ograniczonych środków finansowych realizowane były, w ramach środków własnych, przedsięwzięcia na rzecz profilaktyki zdrowotnej uczniów.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- finansowanie bez podstaw prawnych świadczeń zdrowotnych udzielanych przez pielęgniarki szkolne w latach 2015 – 20 czerwca 2016 r.;
- nieprzestrzeganie obowiązujących procedur, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.³, w zakresie przesyłania programów polityki zdrowotnej do zaopiniowania przez AOTMiT.

¹ Z uwzględnieniem okresów wcześniejszych, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.

² 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.

³ Ustawa z dnia 22 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1138.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjne do realizacji zadań związanych z opieką zdrowotną nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym

Opis stanu faktycznego

Realizację opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym w Urzędzie Miejskim w Wołominie przypisano Wydziałowi Polityki Społecznej, Sportu i Edukacji, do zadań którego należało m.in.⁴:

- koordynowanie działań na rzecz zapewnienia mieszkańcom równego dostępu do podstawowej i specjalistycznej opieki zdrowotnej oraz programów z zakresu promocji i ochrony zdrowia,
- prowadzenie spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru Burmistrza w zakresie spraw administracyjnych i finansowych nad jednostkami oświatowymi, dla których organem prowadzącym jest Gmina,
- współpraca z Zespołem Ekonomiczno-Administracyjnym Szkół i Przedszkoli w Wołominie,
- prowadzenie spraw wynikających z obowiązków Gminy jako organu założycielskiego dla: Miejskiego Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej nr 1 oraz nr 2 w Wołominie.

Zakres obowiązków w tym zakresie został pisemnie przypisany pracownikowi tego Wydziału zatrudnionemu na stanowisku ds. polityki społecznej i ochrony zdrowia⁵.

(dowód: akta kontroli str.6-54)

W okresie badanym, obsługę finansową, księgową, organizacyjną i administracyjną szkół, zespołów szkół i przedszkoli, a także innych placówek oświatowych funkcjonujących na obszarze Gminy Wołomin realizował Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół i Przedszkoli w Wołominie (zwany w dalszej treści „Zespołem”). Nadzór nad działalnością Zespołu, działającego jako samodzielna wyodrębniona jednostka budżetowa Gminy Wołomin – sprawował Burmistrz Wołomina.

Zespołowi zostały powierzone m.in. następujące zadania:

- kontrola realizacji planów finansowych placówek oświatowych,
- przygotowanie zbiorczych projektów, planów i analiz ekonomiczno-finansowych, sprawozdań i informacji z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej,
- opracowywanie planu dochodów i wydatków budżetowych i pozabudżetowych w zakresie dotyczącym oświaty i wychowania (dział 801) oraz edukacyjnej opieki wychowawczej (dział 854) we współpracy z dyrektorami placówek oświatowych i Burmistrzem Wołomina.

Załącznik do statutu Zespołu zawierał wykaz wszystkich placówek oświatowych obsługiwanych przez ten Zespół, dla których organem prowadzącym była Gmina Wołomin⁶.

(dowód: akta kontroli str. 55-61)

W ocenie NIK przyjęte rozwiązania organizacyjne w Urzędzie Miejskim w Wołominie umożliwiały prawidłową realizację zadań w zakresie opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym.

Ocena cząstkowa

⁴ Według Zarządzenia Nr 198/2016 Burmistrza Wołomina z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wołominie.

⁵ Karta zadań i obowiązków pracownika Urzędu Miejskiego w Wołominie pracownika zatrudnionego w Wydziale Polityki Społecznej, Sportu i Edukacji na stanowisku ds. polityki społecznej i ochrony zdrowia.

⁶ Na podstawie Uchwały nr XVIII-40/2004 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie nadania statutu dla Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół i Przedszkoli w Wołominie.

2. Realizacja zadań związanych z opieką zdrowotną nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym

Opis stanu faktycznego

W 2016 r. liczba dzieci i młodzieży w wieku szkolnym uczęszczających do publicznych szkół w Gminie Wołomin wynosiła 5.996 uczniów⁷ (tj. ok. 12% ogólnej liczby mieszkańców Gminy Wołomin⁸), w tym: 62,8 % (3.765 osób) stanowili uczniowie szkół podstawowych, 26,2 % (1.573) gimnazjalnych i 11 % (658) ponadgimnazjalnych.

Gmina Wołomin, w badanym okresie, była organem prowadzącym dla 11 szkół podstawowych, 8 gimnazjów oraz 2 ponadgimnazjalnych.

Na terenie Gminy funkcjonowały trzy niepubliczne szkoły podstawowe:

- Prywatna Szkoła Podstawowa ICO,
- Niepubliczna Podstawowa Szkoła Montessori w Leśniakowiznie,
- Dwujęzyczna Niepubliczna Szkoła Podstawowa NOVUM w Wołominie.

Urząd Miejski nie posiadał informacji o zapewnieniu uczniom tych szkół profilaktycznej opieki zdrowotnej w miejscu nauki⁹ ponieważ, zgodnie z obowiązującymi przepisami, obowiązek ten został ograniczony do szkół publicznych¹⁰, tj. szkół dla których Gmina była organem prowadzącym.

(dowód: akta kontroli str. 110-111, 115)

Szkoły publiczne, dla których organem prowadzącym była Gmina, w ramach realizacji zadań statutowych, zgodnie z obowiązującymi przepisami¹¹, zapewniły uczniom możliwość korzystania z gabinetów profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej, które funkcjonowały przy poszczególnych szkołach lub zespołach szkół¹². Gabinetu profilaktyki zdrowotnej nie posiadała Szkoła Podstawowa nr 3 w Wołominie, dla uczniów której zapewniono świadczenia profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej w gabinecie Zespołu Szkół nr 1 w Wołominie.

Placówki oświatowe, w ramach realizacji zadań z zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą objętymi obowiązkiem szkolnym i obowiązkiem nauki oraz kształcącymi się w szkołach ponadgimnazjalnych do ich ukończenia, zawarły z zakładami opieki zdrowotnej porozumienia o współpracy w zakresie świadczeń zdrowotnych pielęgniarstwa w środowisku nauczania i wychowania¹³, tj. w szkolnych gabinetach lekarskich, których właścicielem była Gmina Wołomin.

Na doposażenie gabinetów w 2015 r. Gmina Wołomin przekazała 50.000 zł, w I półroczu 2016 r. 13.763 zł. Środki na dofinansowanie zakupu wyposażenia pochodziły z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 62-104, 115-116)

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

Ustalone nieprawidłowości

⁷ Wg. stanu na dzień 31 marca 2016 r.

⁸ Wg. stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. liczba mieszkańców Gminy Wołomin wynosiła 50.026 osób.

⁹ Świadczeń przysługujących w ramach rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą (Dz.U. z 2009 r. Nr 139, poz. 1133 ze zm.)

¹⁰ Art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.).

¹¹ Art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

¹² Dla uczniów Szkół wchodzących w skład Zespołu Szkół utworzono jedno pomieszczenie przeznaczone na gabinet pomocy przedlekarskiej.

¹³ Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą pielęgniarstwa, higienistka szkolna albo położna sprawują opiekę nad uczniami w znajdującym się na terenie szkoły gabinecie profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej.

Powołując się na przysługujący placówkom oświatowym tytuł prawny¹⁴ (zarząd trwały), upoważniający do dysponowania gabinetami lekarskimi, kierujący placówkami zawierali z podmiotami leczniczymi umowy nieodpłatnego użyczenia gabinetów lekarskich na realizację umów zlecających wykonywanie na rzecz uczniów usług, finansowanych ze środków budżetu Gminy, w zakresie:

- realizacji programu wychowania zdrowotnego dotyczącego promowania i ochrony zdrowia,
- dokonywania przeglądów higieny uczniów,
- przekazywania rodzicom informacji o stanie zdrowia ich dzieci.

Z tytułu realizacji powyższych umów, Gmina Wołomin poniosła koszty w wysokości: w 2015 r. – 40.315 zł, do 30 czerwca 2016 r. – 20.042 zł.

Finansowanie przez Gminę ww. świadczeń zdrowotnych udzielanych przez pielęgniarki szkolne na rzecz uczniów tych szkół następowało bez podstaw prawnych. Zgodnie bowiem z obowiązującymi przepisami, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.¹⁵, jednostki samorządu terytorialnego – w okresie do 15 lipca 2016 r.¹⁶ – nie miały podstaw prawnych do finansowania świadczeń zdrowotnych z zakresu promocji i ochrony zdrowia w innym reżimie prawnym, niż wynikający z uregulowań art. 48-48b ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 69-109, 201)

Ocena
cząstkowa

Gmina Wołomin, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w sferze finansowania niektórych zadań z zakresu opieki zdrowotnej i profilaktycznej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym, zapewniła uczniom publicznych placówek oświatowych dostęp do opieki medycznej w gabinetach profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej.

3. Realizacja zadań w zakresie opieki zdrowotnej i profilaktycznej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym w ramach zadań własnych Gminy.

Opis stanu
faktycznego

Do zadań własnych gminy w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej należy m.in.: opracowywanie, realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy, jak również podejmowanie innych działań wynikających z rozeznaczonych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy¹⁷.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą finansować świadczenia zdrowotne, w ramach realizacji programów polityki zdrowotnej, z wszelkimi tego uwarunkowaniami dot.: opracowania programu, poddaniem go opinii Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji oraz wyłonieniem realizatorów w drodze konkursu ofert.

(dowód: akta kontroli str. 183-188)

¹⁴ Na podstawie decyzji Burmistrza Wołomina z 2009 r. publiczne placówki oświatowe zostały zarządcami budynków, w których prowadzona była ich statutowa działalność.

¹⁵ Ustawa z dnia 22 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw.

¹⁶ Począwszy od 15 lipca 2016 r. jednostka samorządu terytorialnego uzyskała prawo finansowania świadczeń gwarantowanych dla swoich mieszkańców stosownie do postanowień art. 9a i 9b ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581 ze zm.). Przepisy te dodane zostały przez art. 21 pkt 2 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 960).

¹⁷ Art. 7 ust. 1 pkt. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Wołomin za rok 2015¹⁸, wydatki na oświatę w 2015 r. wyniosły 65.763,2 tys. zł. i stanowiły 43,4% wydatków ogółem, a na dzień 30 czerwca 2016 r. – 35.680,9 tys. zł (39,9% wydatków ogółem).

Wydatki na ochronę zdrowia w 2015 r. wyniosły 841,13 tys. zł, tj. 0,55% ogólnych wydatków gminy, w tym na programy polityki zdrowotnej wydatkowano 113,25 tys. zł, co stanowiło 13,5 % ogólnych wydatków na ochronę zdrowia. Zadłużenie gminy w tym okresie wyniosło odpowiednio 59.430 tys. zł. i 57.430 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 189-200)

Organ prowadzący nie dokonywał oceny funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej w szkołach. Przy wyborze działań prozdrowotnych opierano się na informacjach telefonicznych z Sanepidu o zagrożeniach epidemiologicznych, cotygodniowych raportach publikowanych przez Państwowy Zakład Higieny (Meldunki Epidemiologiczne), ustnych opiniach wojewódzkiego konsultanta ds. pediatrii, jak również analizowano pozytywnie zaakceptowane i opublikowane programy zdrowotne przez Agencję Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji.

W 2015 i 2016 r. działania w zakresie opieki zdrowotnej i profilaktyki dzieci i młodzieży szkolnej, finansowane ze środków gminy, ujęte zostały w „Programie działań z zakresu ochrony zdrowia mieszkańców gminy Wołomin na rok 2015”¹⁹, a następnie „Programie działań z zakresu ochrony zdrowia mieszkańców gminy Wołomin na rok 2016”²⁰. W ramach tych programów realizowane były m.in. przedsięwzięcia:

1. „Profilaktyka i pilotaż szczepień ochronnych przeciwko wirusowi brodawczaka ludzkiego”. Realizacja Programu finansowana od trzech lat ze środków gminy obejmuje działania edukacyjne wśród rodziców i dziewczynki w wieku 12 lat ze szkół gminy oraz przeprowadzenie szczepień wśród uczennic w ostatnich klasach szkoły podstawowej. W 2016 r. w budżecie gminy zabezpieczono na ten cel środki finansowe w wysokości 20.000 zł, co umożliwi zwiększenie liczby uczennic objętych szczepieniem, w porównaniu do 2015 r., z 60 do 100.

2. „Nie! Dla meningokoków”. Program szczepień ochronnych przeciwko meningokokom typu C, realizowany od 2010 r., którego koszty w całości pokrywane są ze środków gminy, skierowany został do uczniów z pierwszej klasy gimnazjów, którzy nie zostali zaszczepieni w wieku niemowlęcym i przedszkolnym, a tym samym mogą stać się źródłem zakażenia w środowisku szkolnym. W 2015 r. zaszczepiono 236 dzieci, które objęły rocznik z 2001 r., a koszt realizacji tego zadania wyniósł 25.284 zł. W budżecie gminnym na 2016 r. zabezpieczono 32.000 zł. w ramach których przewidziano szczepienia dla 300 uczniów pierwszych klas gimnazjów (rocznik 2002).

Realizatorzy tych świadczeń zostali wyłonieni w drodze konkursu ofert przeprowadzonych wg. procedur zgodnych z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami prawnymi.

(dowód: akta kontroli str. 102-182)

Ustalone
nieprawidłowości

Gmina, w latach 2015-2016, realizowała dwa ww. programy polityki zdrowotnej z pominięciem przedłożenia ich projektów Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (AOTMiT), co naruszało art. 48a ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

¹⁸ Zarządzenie Burmistrza Wołomina nr 121/2016 z dnia 31 marca 2016 r.

¹⁹ Uchwała Nr IV-10/2015 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 29 stycznia 2015 r.

²⁰ Uchwała Nr XVII-20/2016 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 28 stycznia 2016 r.

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli opinie AOTMiT nie miały co prawda charakteru wiążącego, a jest nie była związana ich treścią i nie była obowiązana do stosowania się do uwag w nich zawartych, jednak opinie te powinny zostać przeanalizowane przez podmiot zobowiązany do ich zasięgnięcia i ewentualnie wzięte pod uwagę przy tworzeniu (ostatecznej wersji) programów polityki zdrowotnej.

Gmina Wołomin, pomimo ograniczonych środków finansowych, realizowała przedsięwzięcia zdrowotne na rzecz dzieci i młodzieży szkolnej w ramach zadań własnych, poprzez programy polityki zdrowotnej, co NIK ocenia pozytywnie.

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 Kontroli²¹, wnosi o:

1. Dostosowanie do obowiązujących przepisów sposobu finansowania wykonywanych na rzecz uczniów świadczeń.
2. Każdorazowe przesyłanie projektów programów polityki zdrowotnej do zaopiniowania przez AOTMiT.

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 Departamentu Zdrowia Najwyższej Izby Kontroli.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Warszawa, dnia 17 października 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Zdrowia

Kontroler
Teresa Polańska
doradca ekonomiczny

Dyrektor
Piotr Wasilewski



²¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

