



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.009.03.2016

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/055 – Realizacja zadań Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Jacek Kalas, główny specjalista, upoważnienie do kontroli nr LBY/30/2016 z 11 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Lipnie ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Banasik ² , Burmistrz Miasta Lipna ³ (dowód: akta kontroli str. 3, 255-257)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁴ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Burmistrz nie podjął działań określonych w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego⁵. Żadna z komórek organizacyjnych Urzędu nie otrzymała polecenia przygotowania gminnych programów określonych w Narodowym Programie.

W ramach obowiązków wynikających z ustaw⁶ Rada Miejska w Lipnie⁷ podjęła uchwały o realizacji gminnych programów: Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2013-2015 oraz Programu Wspierania Rodziny na lata 2013-2015. Programy te nie były jednakże w całości wykonywane. W budżetach gminy w latach 2013-2015 nie wyodrębniono żadnych środków finansowych na ich realizację. Burmistrz i Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej⁸ nie przedłożyli Radzie corocznych sprawozdań z realizacji powyższych programów. Burmistrz nie nadzorował wykonywania ww. gminnych Programów.

W latach 2010-2015 Rada corocznie przyjmowała Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii. Działania podjęte na podstawie tych programów odnotowywano w corocznych sprawozdaniach przedkładanych Radzie.

¹ Dalej: „Urząd”.

² Od 22 listopada 2010 r. stanowisko Burmistrza Miasta Lipna zajmował Janusz Dobroś, od 27 lipca 2012 r. Dorota Łańcucka, a od 9 grudnia 2014 r. Paweł Banasik.

³ Dalej: „Burmistrz”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego (Dz.U. z 2011 r. Nr 24, poz. 128), dalej: „Narodowy Program”. Narodowy Program wygaś z końcem roku 2015.

⁶ W szczególności ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 2016 r. poz. 546), dalej: „ustawa o ozp”.

⁷ Dalej: „Rada”.

⁸ Dalej: „MOPS”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Burmistrz nie wyznaczył komórki organizacyjnej Urzędu właściwej do wykonywania zadań wynikających z ustawy o osp. Zgodnie ze statutem MOPS⁹ jednostka ta miała realizować wynikające z ustawy o osp zadania z zakresu pomocy społecznej.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK¹⁰ nie wyznaczono wydziału Urzędu ani jednostki organizacyjnej właściwej do realizacji zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy o osp. Do zadań Wydziału Administracyjnego należało „prowadzenie wszelkich spraw związanych z oświatą i zdrowiem na terenie miasta”. W zakresie zadań inspektora ds. oświaty i zdrowia¹¹ znajdowało się m.in. „prowadzenie spraw z zakresu ochrony zdrowia”. Wśród wymienionych ustaw, do których znajomości zobowiązany był pracownik, nie było ustaw dot. zdrowia, w tym zdrowia psychicznego. Inspektor ds. oświaty i zdrowia podała w swoich wyjaśnieniach, że w zakresie obowiązków nie miała przypisanych zadań dotyczących realizacji ustawy o osp. Burmistrz podał w swoich wyjaśnieniach, że o zaistniałym stanie dotychczas nie wiedział oraz że nie są mu znane powody braku podjęcia przez poprzednich burmistrzów decyzji w powyższym zakresie; w najbliższym czasie te zadania mają zostać zlecone Wydziałowi Administracyjnemu Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 12, 36-42, 258-261)

W 2007 i 2014 r. Rada przyjęła wieloletnie strategie dotyczące rozwiązywania najważniejszych problemów społecznych w Gminie¹². W strategii na lata 2007-2013¹³ wskazano, że najistotniejszymi grupami wymagającymi interwencji były m.in. środowiska osób niepełnosprawnych, osoby starsze oraz grupy społeczne zagrożone chorobą alkoholową. W strategii na lata 2014-2020¹⁴ jako problemy społeczne wskazano m.in. niepełnosprawność oraz uzależnienia. Pomoc psychologiczną przewidziano dla rodzin, w których występują problemy alkoholowe oraz narkomania¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 47-174)

W związku z Narodowym Programem, przyjętym w formie rozporządzenia Rady Ministrów, pracownicy Urzędu nie opracowali żadnego z gminnych programów określonych w Narodowym Programie. Burmistrz wyjaśnił, że nie zna przyczyn, z powodu których jego poprzednicy nie podjęli realizacji zadań nałożonych na samorząd przez Narodowy Program; w Urzędzie brak było jakiegokolwiek dokumentacji dotyczącej analizowania konieczności podjęcia zadań wynikających

⁹ Załącznik do uchwały nr III/13/06 Rady Miejskiej w Lipnie z dnia 28 grudnia 2006 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lipnie.

¹⁰ 29 czerwca 2016 r.

¹¹ Z 1 czerwca 2011 r.

¹² Strategie te opracowano stosownie do wymogu określonego w art. 17 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.).

¹³ Uchwała nr XVII/116/08 z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie przyjęcia do realizacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie Miasta Lipna w latach 2007-2013.

¹⁴ Uchwała nr XLI/395/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie przyjęcia do realizacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie Miasta Lipna w latach 2014-2020.

¹⁵ W ramach realizowania Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii funkcjonowało m.in. poradnictwo psychologiczne. Udzielono porad odpowiednio: w 2008 r. – 109, w 2009 r. – 120, w 2010 r. – 202, w 2011 r. – 253, w 2012 r. – 252.

z Narodowego Programu oraz brak było informacji o podjęciu decyzji o odstąpieniu od wykonywania zadań gminy, określonych w Narodowym Planie.

(dowód: akta kontroli str. 181)

Dyrektor MOPS podała w swoich wyjaśnieniach, że: (1) kierowana przez nią jednostka organizacyjna nie otrzymała od Burmistrza polecenia sporządzenia gminnych programów wymaganych przez Narodowy Program, (2) MOPS nie posiadał uprawnień do dysponowania szczegółowymi i zbiorczymi danymi o stanie zdrowia mieszkańców gminy, (3) klienci ośrodka pomocy społecznej, w tym osoby ze schorzeniami psychicznymi posiadające orzeczenie o niepełnosprawności, nie informowali pracowników MOPS o stanie zdrowia, (4) MOPS nie gromadził i nie analizował danych epidemiologicznych dotyczących zdrowia psychicznego mieszkańców gminy, (5) MOPS zapewniał, jako świadczenie społeczne, specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 43-46)

Rada uchwaliła dwa programy wpisujące się w zadania wskazane w Narodowym Programie dla gminy (cel 1.2 - zapobieganie zaburzeniom psychicznym), tj. Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2013-2015¹⁶ oraz Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2013-2015¹⁷. W okresie 2013-2015 działaniem Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2013-2015 objęto 277 osób (2% mieszkańców Lipna). Zdaniem Dyrektora MOPS działania podejmowane w ramach powyższych Programów mogły mieć pośredni wpływ na stan zdrowia psychicznego grupy mieszkańców; w szczególności w ramach programu przeciwdziałania przemocy kilku osobom (sprawcom i ofiarom przemocy) zaproponowano pomoc psychiatryczną. Ponadto związek z celem 1.4 Narodowego Programu (organizacja systemu poradnictwa i pomocy w stanach kryzysu psychicznego) miały działania Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, polegające na utrzymywaniu sześciu punktów konsultacyjnych¹⁸, udzielających pomocy m.in. osobom uzależnionym i współuzależnionym. Koszty prowadzenia punktów konsultacyjnych w okresie objętym kontrolą wyniosły 183 860 zł, z tego w 2011 r. 28 860 zł, w 2012 r. 30 300 zł, w 2013 r. 37 900 zł, w 2014 r. 43 400 zł, a w 2015 r. 43 400 zł.

(dowód: akta kontroli str. 175-182, 196-199, 204-212, 214, 248, 277, 297-298, 338-339, 354, 356, 359, 363-364)

Urząd sporządził i przekazał w formie elektronicznej sprawozdania z realizacji Narodowego Programu za lata 2013-2014. W posiadanej przez Urząd dokumentacji brak było danych zawartych w powyższych sprawozdaniach. W latach 2011 i 2012 takich sprawozdań nie składano. Burmistrz podał w swoich wyjaśnieniach, że powodem tego było niedopatrzenie. W sprawozdaniu za 2015 r. wskazano:

¹⁶ Uchwała Nr XXIX/220/2013 Rady Miejskiej w Lipnie z dnia 31 stycznia 2013 r.

¹⁷ Uchwała Nr XXIX/221/2013 Rady Miejskiej w Lipnie z dnia 31 stycznia 2013 roku w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Wspierania Rodziny na lata 2013-2015.

¹⁸ Dla: (1) ofiar przemocy w rodzinie, (2) uzależnionych i współuzależnionych dla dorosłych dzieci alkoholików, (3) uzależnionych i współuzależnionych od narkotyków oraz (4) Grupa Rodzinna dla współuzależnionych, (5) Grupa wsparcia dla uzależnionych, (6) profilaktyka i poradnictwo uliczne.

- a) nie realizowano zadań Narodowego Programu z powodów ograniczonych środków finansowych;
- b) nie realizowano, nie koordynowano i nie monitorowano lokalnego programu ochrony zdrowia psychicznego, gdyż nie został on uchwalony;
- c) nie opracowano zaktualizowanej wersji przewodnika informującego o dostępnych formach opieki zdrowotnej, pomocy społecznej i aktywizacji osób z zaburzeniami psychicznymi, gdyż nie opracowywano takiego przewodnika w poprzednich latach.

(dowód: akta kontroli str. 182, 249-254)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz nie podjął działań określonych w Narodowym Programie. Żadna z komórek organizacyjnych Urzędu nie otrzymała polecenia przygotowania gminnych programów wskazanych w Narodowym Programie. Burmistrz wyjaśnił, że nie zna przyczyn, z powodu których jego poprzednicy nie podjęli realizacji zadań nałożonych na samorząd gminny przez Narodowy Program. Po objęciu urzędu Burmistrz nie przystąpił do realizacji Narodowego Programu, gdyż żadna z komórek organizacyjnych Urzędu nie poinformowała go o istniejącym obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 181, 357)

2. Burmistrz nie złożył sprawozdania za 2011 i 2012 r. z realizacji Narodowego Programu. Obowiązek przesłania sprawozdania określony został w § 5 ust. 2 Narodowego Programu¹⁹. Burmistrz podał w swoich wyjaśnieniach, że było to efektem niedopatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 179, 182)

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Przedstawiając powyższą ocenę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli – na podstawie art. 53 ust. 1 pkt. 5 ustawy o NIK – nie formułuje wniosków pokontrolnych w związku z upływem terminu realizacji Narodowego Programu z końcem 2015 r.

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 w Bydgoszczy.

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania wniosków pokontrolnych, nie oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

¹⁹ „Podmioty realizujące Program przesyłają ministrowi właściwemu do spraw zdrowia lub wskazanemu przez niego podmiotowi, w terminie do dnia 15 maja, roczne sprawozdania z wykonania zadań objętych harmonogramem realizacji Programu w roku poprzednim”.

Bydgoszcz, dnia sierpnia 2016 r.

kontroler
Jacek Kalas
główny specjalista k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis