NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.009.03.2016
P/16/055

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/055 Realizacja zadań Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego
Okres objęty kontrolą	Lata 2011-2015
Kontrolerzy	1. Katarzyna Durakiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/32/2016 z 11 maja 2016 r. 2. Edyta Kolano, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/30/2016 z 11 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Radzyń Podlaski (dalej „Urząd Miasta" lub „Urząd"), ul. Warszawska 32, 21-300 Radzyń Podlaski
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Rębek, Burmistrz Miasta od 8 grudnia 2014 r. Poprzednio od 14 grudnia 2010 r. Burmistrzem Miasta był Witold Kowalczyk. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności[1]

Ocena ogólna

Miasto Radzyń Podlaski (dalej „Miasto") podejmowało działania związane z ochroną zdrowia psychicznego mieszkańców, przy uwzględnieniu swoich możliwości organizacyjnych i finansowych. Polegały one na promocji zdrowia psychicznego oraz zapewnieniu osobom z zaburzeniami psychicznymi opieki i pomocy niezbędnej do życia w środowisku rodzinnym i społecznym. Podmioty uczestniczące w wykonywaniu zadań publicznych zostały wybrane zgodnie z zasadami określonymi w art. 13 i 19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie[2]. Miasto nie podjęło działań, określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego[3] (dalej „rozporządzenie w sprawie NPOZP"), które stanowiłyby uzupełnienie działań prowadzonych przez Powiat Radzyński.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja celów cząstkowych w ramach NPZOP

Opis stanu faktycznego

Miasto nie realizowało szczegółowych zadań przypisanych samorządom gmin, określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie NZPOP. W Urzędzie

[1] 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.
[2] Dz. U. z 2016 r. poz. 239, ze zm., dalej „ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie".
[3] Dz. U. z 2011 r. Nr 24, poz. 128.

Miasta nie opracowano lokalnego programu ochrony zdrowia psychicznego, w tym:

- nie ustalono priorytetów promocji zdrowia psychicznego, nie opracowano programu promocji zdrowia psychicznego (cel szczegółowy 1.1. „upowszechnianie wiedzy na temat zdrowia psychicznego, kształtowanie zachowań i stylów życia korzystnych dla zdrowia psychicznego, rozwijanie umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrażających zdrowiu psychicznemu”),
- nie opracowano programu zapobiegania przemocy w rodzinie, w szkole i w środowisku lokalnym, który obejmowałby realizację celu szczegółowego 1.2. „zapobieganie zaburzeniom psychicznym”,
- nie przygotowano programu informacyjno-edukacyjnego sprzyjającego postawom zrozumienia i akceptacji oraz przeciwdziałającego dyskryminacji wobec osób z zaburzeniami psychicznymi (cel szczegółowy 1.3. „zwiększenie integracji społecznej osób z zaburzeniami psychicznymi”),
- nie opracowano programu wspierania podmiotów pomocy społecznej w zakresie poszerzenia, zróżnicowania i unowocześnienia pomocy i oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w zakresie pomocy: bytowej, mieszkaniowej, stacjonarnej, samopomocy środowiskowej (cel szczegółowy 2.2. „upowszechnienie zróżnicowanych form pomocy i oparcia społecznego).

(dowód: akta kontroli, str. 47-48, 104-126)

Z wyjaśnień Sekretarza Miasta (z up. Burmistrza Miasta) wynika, że nie przygotowano odpowiednich dokumentów programowych oraz nie realizowano ww. zadań ze względu na objęcie mieszkańców Miasta (15,9 tys.) Powiatowym Programem Ochrony Zdrowia Psychicznego oraz nieustalenie w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie NPOZP konkretnych zadań dla samorządu gmin. Według Sekretarza, Miasto zaspakajało zbiorowe potrzeby mieszkańców dotyczące ochrony zdrowia psychicznego poprzez realizację zadań w zakresie pomocy społecznej, edukacji publicznej, kultury fizycznej i turystyki. Zdaniem Sekretarza, to powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie promocji i ochrony zdrowia, powiat posiada również większe możliwości finansowe, osobowe i gospodarcze, dlatego też realizuje zadania, których gmina z powodu ograniczenia środków lub ich braku nie może wykonać. Ponadto zadania wyznaczone w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie NPOZP wykraczały poza możliwości działania Miasta z przyczyn finansowych.

(dowód: akta kontroli, str. 47-48, 195)

Zadania wynikające z Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego (dalej „NPOZP”), nie zostały przypisane żadnej komórce organizacyjnej Urzędu Miasta[4]. Jednostki organizacyjne Miasta w ramach bieżącej działalności podejmowały działania służące realizacji celów szczegółowych NPOZP .

(dowód: akta kontroli, str. 45-48, 193-195)

[4] Zarządzenia Burmistrza Miasta Radzyń w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Radzyń Podlaski: nr 90 z 15 grudnia 2011 r. ze zm., nr 94 z 27 lipca 2015 r.

Szkoły[5] prowadzone przez Miasto wykonywały zadania w zakresie upowszechnia wiedzy na temat zdrowia psychicznego, kształtowania zachowań i stylów życia korzystnych dla zdrowia psychicznego, rozwijania umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrażających zdrowiu psychicznemu (cel szczegółowy 1.1.). W każdym roku objętym kontrolą realizowano projekty ukierunkowane m.in. na praktyczną naukę i rozwijanie umiejętności w zakresie wzmocnienia postaw asertywnych, pracy w grupie, prowadzenia mediacji, rozwiązania konfliktów, radzenia sobie z agresją, przemocą. Organizowano także warsztaty i szkolenia na temat zagrożeń związanych z alkoholem, dopalaczami i narkotykami. W działaniach tych uczestniczyli uczniowie, rodzice i nauczyciele.

(dowód: akta kontroli, str. 28-33, 36-42)

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (dalej „MOPS"), w ramach prowadzonej pracy socjalnej, upowszechniał wiedzę na temat zdrowia psychicznego (cel szczegółowy 1.1.) wśród rodziców posiadających dzieci niepełnosprawne z upośledzeniem umysłowym. MOPS podejmował także działania zapewnianiające osobom z zaburzeniami psychicznymi opiekę i pomoc niezbędną do życia w środowisku rodzinnym i społecznym (cel szczegółowy 2.2. „upowszechnienie zróżnicowanych form pomocy i oparcia społecznego"), tj. aktywizował i wspomagał rozwój psychofizyczny dzieci[6] i osób starszych[7] z zaburzeniami psychicznymi poprzez realizację specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli, str. 9-13)

Dzienny Środowiskowy Dom Samopomocy dla Osób Niepełnosprawnych (dalej „Dom" lub „Środowiskowy Dom Samopomocy") zapewniał osobom z zaburzeniami psychicznymi opiekę i pomoc niezbędną do życia w środowisku rodzinnym i społecznym (cel szczegółowy 2.2.). Celem działania Domu było m.in. wspieranie i pomoc w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, rozwiązywanie codziennych problemów osób niepełnosprawnych z zaburzeniami psychicznymi oraz prowadzenie terapii przywracającej do życia w rodzinie i społeczeństwie. Pracownicy Domu prowadzili treningi umiejętności samoobsługowych i zaradności życiowej, umiejętności społecznych i spędzania wolnego czasu, terapię psychologiczną i zajęciową, psychoedukację uczestników i ich rodzin. W ramach zadań zleconych gminom przez administrację rządową, o których mowa w art. 9 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego[8], Dom realizował usługi opiekuńcze dostosowane do szczególnych potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi. W każdym roku objętym kontrolą z usług tych skorzystało ok. 40 osób dorosłych z zaburzeniami psychicznymi.

(dowód: akta kontroli, str. 16-25)

W Urzędzie Miasta realizowano programy profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz narkomanii. Według Sekretarza Miasta, działania podejmowane w ramach tych programów były związane z realizacją celu szczegółowego NPOZP 1.2. „zapobieganie zaburzeniom psychicznym".

[5] W tym Szkoła Podstawowa nr 1 w Radzyniu Podlaskim i Gimnazjum nr 1 w Radzyniu Podlaskim.
[6] Od 10 do 23 dzieci w każdym roku objętym kontrolą.
[7] Od czterech do pięciu osób w każdym roku objętym kontrolą.
[8] Dz. U. z 2016 r. poz. 546, dalej „ustawa o ochronie zdrowia psychicznego".

Miasto wspierało również realizowane przez organizacje pozarządowe[9] zadania związane ze zwiększeniem integracji społecznej osób z zaburzeniami psychicznymi (cel szczegółowy 1.3.). Stowarzyszenia „Ósmy Kolor Tęczy" i „Razem", świadczące pomoc osobom niepełnosprawnym (w tym z upośledzeniem umysłowym) i dzieciom z autyzmem, organizowały imprezy integracyjne z udziałem mieszkańców Radzynia Podlaskiego (paraolimpiady[10], zlot harcerski[11]).

(dowód: akta kontroli, str. 45-46, 145-190, 193)

Według Sekretarza Miasta, istotnym czynnikiem utrudniającym realizację zadań NPOZP był brak środków finansowych w budżecie (Miasto nie otrzymało dodatkowych dochodów czy subwencji na wykonanie tych zadań – art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[12]). Ponadto tworzenie programu kierowanego do niewielkiej liczby mieszkańców mogłoby spowodować powielanie działań Powiatu Radzyńskiego i niecelowe wydatkowanie środków publicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 48, 195)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Artykuł 2 ust. 4 pkt 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego nałożył na samorządy powiatów i gmin (jako zadanie własne) obowiązek prowadzenia działań określonych w NPOZP. Zdaniem NIK, zadania wymienione w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego mieszczą się w zadaniach gminy obejmujących sprawy z zakresu ochrony zdrowia, pomocy społecznej i ochrony rodziny, sformułowanych w art. 7 ust. 1 pkt 5, 6 i 6a ustawy o samorządzie gminnym. Miasto nie wykonywało działań wskazanych w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie NPOZP, z uwagi na brak środków finansowych na wykonanie tych zadań, zarówno w budżecie gminy, czy też w postaci dodatkowych dochodów lub subwencji.

NIK zauważa, że w NPOZP określono wiele szczegółowych działań obciążających jednostki samorządu terytorialnego, bez zagwarantowania środków finansowych na ten cel.

Ocena cząstkowa

Miasto podejmowało działania, które polegały na promocji zdrowia psychicznego oraz zapewnieniu osobom z zaburzeniami psychicznymi opieki i pomocy niezbędnej do życia w środowisku rodzinnym i społecznym. Miasto nie podjęło działań wskazanych w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie NPOZP, które uzupełniałyby działania prowadzone w tym zakresie przez Powiat Radzyński. NIK uwzględnia wyjaśnienia złożone w trakcie kontroli i dostrzega problemy Miasta związane z zapewnieniem środków finansowych niezbędnych do realizacji działań określonych w NPOZP.

[9] Radzyńskie Stowarzyszenie Na Rzecz Osób Niepełnosprawnych „Ósmy Kolor Tęczy" w Radzyniu Podlaskim (dalej Stowarzyszenie „Ósmy Kolor Tęczy"), Stowarzyszenie Przyjaciół Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego im. Zofii Sękowskiej w Radzyniu Podlaskim „Razem" (dalej Stowarzyszenie „Razem").

[10] Stowarzyszenie „Ósmy Kolor Tęczy": 2013 r. – I Paraolimpiada „Tęczowe zabawy", 2014 r. – II Paraolimpiada „Tęczowe zabawy", 2015 r. – III Paraolimpiada „Tęczowe zabawy", III Radzyńska Paraolimpiada.

[11] Stowarzyszenie „Razem": 2015 r. – VII Zlot Drużyn Harcerskich Nieprzetartego Szlaku „Wiem, jak żyć, aby zdrowym być".

[12] Dz. U. z 2016 r. poz. 446, dalej „ustawa o samorządzie gminnym". Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji.

2. Planowanie i wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na NPOZP

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2015 nie planowano i nie wydatkowano środków na realizację zadań NPOZP. Zadania wpisujące się w NPOZP były wykonywane przez jednostki organizacyjne Miasta w ramach bieżącej działalności.

W okresie objętym kontrolą wydatki MOPS na działania zapewniające osobom z zaburzeniami psychicznymi opiekę i pomoc niezbędną do życia w środowisku rodzinnym i społecznym wyniosły ogółem 476,2 tys. zł. Były to wydatki przeznaczone na wynagrodzenia terapeutów i pielęgniarki realizującej specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Środowiskowy Dom Samopomocy w latach 2011-2015 na prowadzenie działalności statutowej otrzymał dotację od Wojewody Lubelskiego w łącznej kwocie 2.572,7 tys. zł, a także 93 tys. zł od Miasta, jako uzupełnienie wydatków przeznaczonych na bieżące funkcjonowanie Domu.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 47, 143)

Miasto w okresie objętym kontrolą na działalność pożytku publicznego prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych w zakresie m.in. integracji społecznej osób z zaburzeniami psychicznymi, przekazało dotacje na pięć zadań w łącznej kwocie 9,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 144)

Powiat Radzyński realizował Powiatowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2012-2015[13], który obejmował między innymi mieszkańców Miasta (15,9 tys. osób), a jako podmiot realizujący opiekę psychiatryczną na terenie Miasta wskazano Dzienny Środowiskowy Dom Samopomocy.

W załączniku nr 1 do ww. Programu określono harmonogram realizacji zadań, w którym odniesiono się do celów szczegółowych NPOZP, z wyjątkiem celu szczegółowego 2.2. „upowszechnienie zróżnicowanych form pomocy i oparcia społecznego".

Miasto nie zawarło z Powiatem Radzyńskim porozumienia w sprawie wspólnej realizacji zadań NPOZP i nie realizowało wspólnie z Powiatem tych zadań. Z wyjaśnień Sekretarza Miasta (z up. Burmistrza Miasta) wynika, że Urząd współpracował z Powiatem tylko w zakresie kierowania uczniów (mieszkańców miasta) do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Radzyniu Podlaskim. Nie podjęto formalnej współpracy ze względu na to, że rozporządzenie w sprawie NPOZP nie przewidywało takich działań, a mieszkańcy miasta byli objęci bezpośrednio Powiatowym Programem Ochrony Zdrowia Psychicznego.

(dowód: akta kontroli str. 47-48, 127-142)

Ocena cząstkowa

Miasto nie planowało środków na realizację NPOZP, a środki na zadania wpisujące się w NPOZP były wydatkowane przez jednostki organizacyjne Miasta w ramach bieżącej działalności statutowej.

[13] Uchwała Nr XVIII/101/2012 Rady Powiatu w Radzyniu Podlaskim z dnia 26 kwietnia 2012 r.

3. Wybór realizatorów poszczególnych zadań w ramach NPOZP

Opis stanu faktycznego

Zadania służące osiągnięciu celów NPOZP Miasto realizowało we współpracy z organizacjami pozarządowymi, które zajmowały się wspieraniem osób niepełnosprawnych (w tym z upośledzeniem umysłowym) i dzieci z autyzmem. W okresie objętym kontrolą Stowarzyszeniom „Ósmy Kolor Tęczy" i „Razem" udzielono dotacji w łącznej kwocie 9,5 tys. zł na pięć projektów w zakresie zorganizowania imprez integracyjnych (paraolimpiady, zlot harcerski).

Wykonawcy projektów, realizujących cele NPOZP, uczestniczyli w postępowaniach na realizację zadań publicznych w zakresie upowszechniania kultury, sportu, krajoznawstwa i turystyki. Zostali oni wybrani zgodnie z zasadami określonymi w art. 13 i 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

(dowód: akta kontroli str. 144-192)

Ocena cząstkowa

W Urzędzie Miasta prawidłowo dokonano wyboru podmiotów uczestniczących w wykonywaniu zadań publicznych, służących realizacji celów NPOZP.

4. Monitorowanie osiąganych rezultatów NPOZP

Opis stanu faktycznego

Miasto nie opracowało lokalnego programu ochrony zdrowia psychicznego i nie monitorowało w związku z tym osiąganych rezultatów NPOZP. W Urzędzie nie prowadzono również analiz i ocen potrzeb zdrowotnych, dotyczących zdrowia psychicznego mieszkańców Miasta.
Informacje o zakresie pomocy udzielonej mieszkańcom Miasta były pozyskiwane z jednostek organizacyjnych (MOPS, Środowiskowego Domu Samopomocy, szkół) oraz z dokumentów opisujących realizację programów profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz narkomanii.

(dowód: akta kontroli str. 45-48)

W latach 2012-2015 nie przekazywano Ministrowi Zdrowia rocznych sprawozdań z wykonania zadań objętych harmonogramem realizacji Programu. Sekretarz Miasta (z up. Burmistrza Miasta) wyjaśnił, że nie opracowano programu, a obowiązek przekazywania rocznych sprawozdań, wynikający z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie NPOZP dotyczył wyłącznie podmiotów realizujących program i posiadających harmonogram jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 195)

W związku z przygotowaniem informacji o realizacji NPOZP, Minister Zdrowia 19 kwietnia 2016 r. zwrócił się do samorządów województw, powiatów i gmin o dopełnienie obowiązku sprawozdawczego poprzez wypełnienie odpowiedniego kwestionariusza udostępnionego na portalu internetowym. Burmistrz Miasta przekazał sprawozdanie z realizacji NPOZP, w którym wykazał, że Miasto w 2015 r. realizowało w ramach NPOZP program zapobiegania przemocy w rodzinie.

Rada Miasta Radzyń Podlaski uchwaliła[14] Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2011-2014 i na lata

[14] Uchwała Nr IX/41/11 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 2 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie na lata 2011-2014 dla miasta Radzyń

2015-2020. W dokumentach tych przedstawiono cele i działania służące przeciwdziałaniu i rozwiązywaniu problemów przemocy w rodzinie, nie wskazano natomiast celów i działań związanych z ochroną zdrowia psychicznego.

(dowód: akta kontroli str. 71-90, 103-126)

Ocena cząstkowa

Miasto nie monitorowało osiąganych rezultatów NPOZP z powodu braku lokalnego programu ochrony zdrowia psychicznego.

IV. 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 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[15], 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 Lublinie.

Lublin, dnia 27 lipca 2016 r.

Kontrolerzy:
Katarzyna Durakiewicz
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Edyta Kolano
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

Podlaski, uchwała Nr V/24/2015 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie uchwalenia Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie na lata 2015-2020 dla miasta Radzyń Podlaski.

[15] Dz. U. z 2015 r. poz.1096 oraz z 2016 r. poz. 677.