



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.021.01.2019

Gustaw Marek Brzezina  
Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego  
Urząd Marszałkowski Województwa  
Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie  
ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/060 – Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie  
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn  
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30  
lol@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gustaw Marek Brzezin, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: Marszałek), od 12 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia.</li><li>2. Współpraca realizatorów Narodowego Programu Zdrowia i koordynacja podejmowanych działań.</li><li>3. Monitorowanie i ewaluacja zadań realizowanych w ramach Narodowego Programu Zdrowia.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018, z uwzględnieniem okresów wcześniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art.2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Olga Ratkiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/107/2019 z 27 sierpnia 2019 r.  (akta kontroli str.1)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie realizowano zadania przypisane jednostkom samorządu terytorialnego w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020 (dalej: „NPZ”). Opracowano i realizowano także wojewódzkie programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Przy zlecaniu zadań NPZ innym podmiotom należyte zabezpieczono interesy Urzędu, a także zapewniono prawidłowe i efektywne wydatkowanie środków finansowych.

W Urzędzie, w ramach realizacji zadań NPZ, aktywnie współpracowano z innymi podmiotami oraz prowadzono działalność informacyjno-szkoleniową. Systematycznie monitorowano i dokonywano oceny efektów zadań NPZ, a wyniki ocen wykorzystywano przy planowaniu zadań na kolejne lata. Wywiązano się także z obowiązku terminowego przekazania Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu (dalej: „Wojewoda”) informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego.

Stwierdzone nieprawidłowości natomiast dotyczyły:

- nieopracowania w latach 2017-2018 wojewódzkiego programu lub strategii ochrony zdrowia psychicznego oraz niepowołania w tym okresie zespołu

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

koordynującego i monitorującego realizację zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń psychicznych,

- dokonania w sześciu przypadkach wyboru realizatorów<sup>3</sup> zadań zdrowia publicznego z zastosowaniem uregulowań określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>4</sup>,
- niewykazania niektórych zadań NPZ w informacjach o zrealizowanych lub podjętych w latach 2016-2018 zadaniach z zakresu zdrowia publicznego składanych Wojewodzie.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia**

Opis stanu faktycznego

1.1 Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym Urzędu zadania zapisane w NPZ realizowały głównie dwie komórki tj.: Departament Zdrowia oraz Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej (dalej: „ROPS”).

Do zadań Departamentu Zdrowia należało m.in.: przygotowywanie informacji, sprawozdań oraz aktualizacja dokumentów strategicznych Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: „Województwo”) w zakresie ochrony zdrowia, opracowanie programów polityki zdrowotnej, w tym Regionalnych Programów Zdrowotnych (dalej: „RPZ”), przyznawanie dotacji celowych na realizację zadań publicznych z zakresu ochrony zdrowia.

ROPS natomiast odpowiadał m.in. za opracowywanie i realizację wojewódzkich programów: profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, prowadzenie polityki senioralnej województwa, wdrażanie działań Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (dalej: „RPO WiM”), m.in. w części dotyczącej realizacji RPZ.

Do realizacji zadań NPZ zaangażowany był także, zgodnie ze swoimi kompetencjami, Departament Sportu, inicjujący i koordynujący działania na rzecz rozwoju sportu w województwie.

W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu<sup>5</sup> wykonywali zadania w ramach NPZ zgodnie z przyjętymi zakresami czynności. Zadania te były przypisane poszczególnym osobom w sposób eliminujący możliwość występowania sporów kompetencyjnych.

(akta kontroli str.4-26)

1.2 W badanym okresie Urząd nie posiadał wyodrębnionego dokumentu strategicznego w zakresie regionalnej polityki zdrowotnej.

Potrzeby zdrowotne i stan zdrowia mieszkańców województwa, w celu opracowania i realizacji programów polityki zdrowotnej, określono w RPO WiM<sup>6</sup>. W dokumencie tym zawarto m.in.: diagnozę sytuacji demograficzno-epidemiologicznej, analizę stanu infrastruktury w sektorze zdrowia, analizę stanu i potrzeb w zakresie profilaktyki zdrowotnej i rehabilitacji medycznej oraz proponowany i możliwy do sfinansowania zakres działań.

<sup>3</sup> Stwierdzono na podstawie analizy dokumentacji sześciu zadań objętych szczegółowym badaniem.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.), dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

<sup>5</sup> W badanym okresie było to od 39 do 42 pracowników.

<sup>6</sup> Przyjęty Uchwałą nr 16/150/15/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24 marca 2015 r. RPO WiM był narzędziem realizacji zaktualizowanej Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do 2025 roku.

W RPO WiM wskazano jednostki chorobowe (m.in. raka szyjki macicy, boreliozę, nowotwór gruczołu krokowego, próchnicę) bądź grupy chorób, które należało objąć wsparciem, w tym m.in. układu krążenia, układu oddechowego, chorób i zaburzeń psychicznych oraz wad rozwojowych dzieci niepełnosprawnych i zagrożonych niepełnosprawnością.

W celu wyodrębnienia jednostek chorobowych będących szczególnie istotnym problemem w regionie zlecono<sup>7</sup> opracowanie „Analizy epidemiologicznej dla województwa warmińsko-mazurskiego w zakresie chorób: układu krążenia, układu oddechowego, zaburzeń psychicznych i zaburzeń zachowania”<sup>8</sup>.

Jak podał Dyrektor Departamentu Zdrowia przy wyborze jednostki chorobowej spośród wad rozwojowych dzieci niepełnosprawnych i zagrożonych niepełnosprawnością, dla której miał być opracowany RPZ zasięgnięto opinii grupy specjalistów ze Szpitala Dziecięcego, którzy wskazali autyzm jako zaburzenie w ramach wad rozwojowych, wymagające szczególnego wsparcia finansowego. Prześledzono także literaturę przedmiotu i Kartę Praw Osób z Autyzmem, zasięgnięto informacji poprzez udział w różnych konferencjach, które potwierdzały wzrost populacji dzieci ze spektrum autyzmu i konieczność wykrywania tych wad na jak najwcześniejszym etapie życia.

(akta kontroli str.27-60)

1.3 W Urzędzie, w ramach rozeznania potrzeb zdrowotnych mieszkańców województwa przy opracowywaniu RPO WiM i RPZ, wykorzystywano następujące dokumenty:

- Priorytety dla Regionalnej Polityki Zdrowotnej województwa warmińsko-mazurskiego zatwierdzone przez Wojewodę,
- Mapy potrzeb zdrowotnych dla województwa warmińsko-mazurskiego,
- Biuletyn Statystyczny Ochrony Zdrowia, wydany przez Wojewodę,
- Raporty z monitoringu realizacji Wojewódzkiego Programu Promocji i Ochrony Zdrowia na lata 2007-2013,
- Potrzeby wojewódzkich szpitali w zakresie infrastruktury medycznej.

Korzystano również z danych udostępnianych m.in. przez GUS, Narodowy Fundusz Zdrowia, przekazanych przez Wojewodę (dotyczących sytuacji demograficzno-epidemiologicznej, organizacji i infrastruktury opieki zdrowotnej oraz populacyjnych programów profilaktycznych) oraz przez podmioty lecznicze podległe Samorządowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: „Samorząd Województwa”).

(akta kontroli str.27-29, 33, 38-46, 59-60, 164-200)

1.4 W okresie objętym kontrolą w Urzędzie, w zakresie pięciu celów operacyjnych NPZ, realizowano 61 z 64 zadań przypisanych do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego. Część tych zadań realizowano podejmując kilka różnych działań w ciągu roku. I tak, w okresie tym zrealizowano 317 działań<sup>9</sup> w ramach NPZ, w tym: 94 działania w 2016 r., 113 w 2017 r. oraz 110 w 2018 r.

W Urzędzie nie realizowano trzech zadań NPZ, w tym dotyczących:

- Tworzenia grup wsparcia dla osób z otyłością. Marszałek wyjaśnił, że brak realizacji tego zadania wynikał z ukierunkowania prac na działania wpisane

<sup>7</sup> Na podstawie umowy z dnia 6 czerwca 2017 r.

<sup>8</sup> Raport ten zawierał m.in. omówienie charakterystyki poszczególnych grup chorób, wskaźniki (dla Polski i województwa) zapadalności, chorobowości, umieralności i śmiertelności wg danych Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: „GUS”), Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej, Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny, map potrzeb zdrowotnych oraz Europejskiego Ankietowego Badania Zdrowia, propozycje form interwencji w zakresie ww. grup chorób dla województwa oraz wskazanie chorób, które powinny zostać objęte działaniami w pierwszej kolejności.

<sup>9</sup> Na potrzeby kontroli przyjęto, że zadania rozumiane będą jako zadania wskazane w NPZ, zaś działania jako ogół czynności podejmowanych przez Urząd w celu realizacji zadań NPZ.

bezpośrednio w RPO WiM, jak również z ograniczonych zasobów finansowych i kadrowych.

- Rozwijania i wspierania sieci hosteli i mieszkań readaptacyjnych dla osób w trakcie leczenia lub po jego zakończeniu. Marszałek wyjaśnił, że Urząd dostrzegał potrzebę i rozważał realizację tego zadania we współpracy z ośrodkami leczenia odwykowego. Temat ten był poruszany m.in. na spotkaniach zespołów roboczych oraz narad pełnomocników/koordynatorów gminnych ds. profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień. Pomimo podkreślania wagi rozwijania i wspierania sieci hosteli nie nawiązano współpracy z żadnym potencjalnym partnerem m.in. ze względu na ich ograniczenia finansowe.
- Szkolenia dla różnych grup zawodowych (w tym nauczycieli, lekarzy, inspektorów sanitarnych, prokuratorów, służb mundurowych, straży miejskich) w zakresie zagrożeń oraz konsekwencji rozwojowych i zdrowotnych u dzieci i młodzieży oglądających pornografię. Marszałek wskazał, że w związku z ukierunkowaniem środków finansowych w danym przedziale czasowym na inne cele zapisane w NPZ oraz ograniczonymi zasobami finansowymi i kadrowymi, nie było możliwości realizowania wszystkich zadań jednocześnie.

(akta kontroli str.61-148)

1.5 W badanym okresie w Urzędzie opracowano i realizowano zadania uwzględniające cel 2 NPZ, poprzez:

- „Wojewódzki Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Województwie Warmińsko-Mazurskim na lata 2016-2020”, o którym mowa w art. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>10</sup>,
- Wojewódzki Program Przeciwdziałania Narkomanii w Województwie Warmińsko-Mazurskim na lata 2013-2017 oraz na lata 2018-2022, stosownie do art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>11</sup>.

(akta kontroli str.149-151)

1.6 W badanym okresie w Urzędzie, w ramach Narodowego Programu Zdrowia, przyjęto do realizacji dwa programy tj.:

- „Program polityki zdrowotnej<sup>12</sup> na lata 2018-2020 w zakresie profilaktyki, wczesnego wykrywania i rehabilitacji zaburzeń ze spektrum autyzmu u dzieci i młodzieży z terenu województwa warmińsko-mazurskiego”<sup>13</sup> (dalej: „RPZ w zakresie autyzmu). Celem tego programu było zapewnienie możliwości kontynuowania procesu rehabilitacji i korzystania z ponadstandardowych form wieloprofilowego leczenia, rehabilitacji i usprawniania.

Populację docelową działań rehabilitacyjnych stanowiły wszystkie dzieci ze spektrum autyzmu do 17 roku życia, pochodzące z rodzin zagrożonych ubóstwem i/lub wykluczeniem społecznym, zamieszkujące województwo warmińsko-mazurskie. Kryteriami włączenia uczestników do programu były m.in.: „posiadanie przez dziecko diagnozy zaburzeń ze spektrum autyzmu (...), zamieszkiwanie na terenie województwa warmińsko-mazurskiego; złożenie przez

<sup>10</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2137.

<sup>11</sup> Dz. U. 2019 r. poz. 852.

<sup>12</sup> Realizujący zadanie NPZ nr 3.2.6 Opracowanie i realizacja programów zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym.

<sup>13</sup> Program przyjęty do realizacji uchwałą Nr 24/287/17/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 11 kwietnia 2017 r., zmieniony dwukrotnie, tj. uchwałą Nr 19/412/18/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 23 kwietnia 2018 r. (m.in. wydłużono okres realizacji programu do 2021 r.) oraz uchwałą nr 30/677/18/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 10 lipca 2018 r. (m.in. usunięto zapis o konieczności realizacji projektów obejmujących swoim zasięgiem cały subregion).

rodzica/opiekuna oświadczenia, że dziecko w chwili przystąpienia do programu nie jest objęte żadnym innym programem terapeutyczno-rehabilitacyjnym w związku z ASD<sup>14</sup>, finansowanym z NFZ (...), jak również nie bierze udziału w analogicznym projekcie dotyczącym przygotowania programu domowego dla dziecka z ASD u innego beneficjenta”.

- „Program polityki zdrowotnej<sup>15</sup> na lata 2018-2021 w zakresie zapobiegania rozwojowi próchnicy u dzieci i młodzieży z terenu województwa warmińsko-mazurskiego”<sup>16</sup> (dalej: „RPZ w zakresie próchnicy”). Celem programu była poprawa stanu uzębienia poprzez zmniejszenie występowania próchnicy zębów u dzieci w województwie warmińsko-mazurskim, dzięki działaniom edukacyjnym oraz profilaktyce próchnicy (m.in. lakowanie, lakierowanie i leczenie zębów).

Program był skierowany do dzieci w wieku do 17 lat z rodzin zagrożonych ubóstwem i/lub wykluczeniem społecznym, ponadto działania edukacyjne były skierowane do dzieci w wieku 3-17 lat oraz ich rodziców, opiekunów i nauczycieli.

Oba ww. programy przed przyjęciem do realizacji uzyskały<sup>17</sup> pozytywną opinię Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (dalej: „AOTMiT”).

Programy te przewidziano do finansowania w ramach RPO WiM, jednakże w kontrolowanym okresie nie wybrano realizatora żadnego z nich.

W przypadku RPZ w zakresie próchnicy, Urząd do 31 grudnia 2018 r. nie ogłosił konkursu na wybór realizatorów<sup>18</sup>, zaś przyczyny braku wyboru realizatora RPZ w zakresie autyzmu opisano w punkcie 1.7.2.

(akta kontroli str.152-222)

1.7.1 W Urzędzie opracowano „Wojewódzki Program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2011-2015 dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego” (dalej: „WPOZP”), którego realizację kontynuowano<sup>19</sup> w 2016 r. Nie opracowano natomiast wojewódzkiego programu lub strategii ochrony zdrowia psychicznego na następne lata. Zgodnie z zapisami zadania 1.4 trzeciego celu operacyjnego NPZ jednostki samorządu terytorialnego były zobowiązane do opracowania takiego programu.

W październiku 2017 r. powołano<sup>20</sup> Zespół do opracowania projektu Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2018-2022 dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego. W skład zespołu weszło 18 osób, m.in. przedstawiciele samorządu województwa, konsultanci wojewódzcy w dziedzinach: pielęgniarstwa psychiatrycznego, psychiatrii oraz psychologii klinicznej, przedstawiciele szpitali psychiatrycznych i zakładów opieki zdrowotnej, Wojewódzkiego Urzędu Pracy, Związku Gmin Warmińsko-Mazurskich oraz przedstawiciel Narodowego Funduszu Zdrowia. Zespół ten 26 października 2018 r. odbył jedno spotkanie, na którym m.in. omówiono zapisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie programu pilotażowego w centrach zdrowia psychicznego<sup>21</sup>,

<sup>14</sup> Autism spectrum disorder (ang.) – zaburzenia ze spektrum autyzmu.

<sup>15</sup> Realizujący zadanie NPZ nr 4.2.1.4 Prowadzenie zintegrowanej, skojarzonej profilaktyki próchnicy zębów, w tym organizacja bezpłatnej opieki stomatologicznej (profilaktycznej i leczenia) dla dzieci i młodzieży.

<sup>16</sup> Przyjęty do realizacji Uchwałą nr 48/956/18/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 10.10.2018 r.

<sup>17</sup> Opinie Prezesa AOTMiT o projektach programów, odpowiednio: nr 56/2017 z dnia 16 marca 2017 r. oraz nr 164/2018 z dnia 16 sierpnia 2018 r.

<sup>18</sup> Pierwszy konkurs dotyczący tego programu ogłoszono w lutym 2019 r. z terminem naboru od 29 marca do 29 kwietnia 2019 r. W odpowiedzi na konkurs wpłynął jeden wniosek, który otrzymał dofinansowanie. Kolejny konkurs ogłoszono w sierpniu 2019 r.

<sup>19</sup> Na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1492).

<sup>20</sup> Zarządzeniem Nr 123/2017 Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 4 października 2017 r.

<sup>21</sup> Dz. U. poz. 852.

przedstawiono założenia RPZ w zakresie autyzmu oraz omówiono przykładowy regionalny program z innego województwa.

Dyrektor Departamentu Zdrowia wyjaśnił, że brak opracowania i realizacji regionalnego programu ochrony zdrowia psychicznego wynikał z nałożenia przez ustawodawcę obowiązku realizacji tego zadania w ramach NPZ w sposób niejasny i bez wytycznych. Pracownicy Departamentu Zdrowia uczestniczyli w spotkaniu w Instytucie Psychiatrii i Neurologii w Warszawie, którego celem było omówienie celu trzeciego NPZ, ale wiele pytań i wątpliwości pozostało bez odpowiedzi. Samorząd oczekiwał na publikacje aktów prawnych doprecyzowujących wytyczne, tj. m.in. ustawę tworzącą tzw. sieć szpitali, rozporządzenie w sprawie programu pilotażowego w centrach zdrowia psychicznego, które miały być wykorzystane w regionalnym programie. Dopiero po ukazaniu się ww. aktów prawnych zorganizowano pierwsze spotkanie zespołu. Podał także, że jednym z głównych elementów nowego programu będzie tworzenie centrów zdrowia psychicznego, które zapewnią kompleksową, środowiskową opiekę pacjentowi z zaburzeniami psychicznymi. Założono ograniczenie opieki stacjonarnej na rzecz modelu opieki środowiskowej. Ponadto wyjaśnił, że od lutego 2019 r. trwają prace nad opracowaniem programu, które obecnie są w zaawansowanej fazie. W IV kwartale 2019 r. planowane jest przedstawienie programu do zatwierdzenia Zarządowi Województwa.

(akta kontroli str.34-37, 281-312)

1.7.2 W okresie objętym kontrolą w Urzędzie opracowano<sup>22</sup> i przyjęto<sup>23</sup> do realizacji jeden program zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i środowisku lokalnym tj. RPZ w zakresie autyzmu.

Pomimo dwukrotnie ogłaszanego konkursu w ramach RPO WiM (w listopadzie 2017 r. oraz we wrześniu 2018 r.), mającego na celu wybór realizatorów programu, do Urzędu nie wpłynął ani jeden wniosek o dofinansowanie takich działań.

W związku z brakiem zainteresowania, w Urzędzie m.in. stworzono bazę potencjalnych wnioskodawców w celu informowania ich o ogłaszanych konkursach, zorganizowano sześć spotkań informacyjnych z potencjalnymi wnioskodawcami (z czego odbyły się dwa, a cztery zostały odwołane ze względu na brak minimalnej, wymaganej liczby uczestników), prowadzono indywidualne konsultacje dla zainteresowanych podmiotów. Przeprowadzono także badanie ankietowe dotyczące przyczyn braku zainteresowania konkursem, w którym wzięło udział 22<sup>24</sup> ze 109 zaproszonych potencjalnych wnioskodawców. Badanie to potwierdziło brak zainteresowania potencjalnych wnioskodawców aplikowaniem o środki unijne. Wnioskodawcy tłumaczyli to m.in. przewidywanymi trudnościami w spełnieniu wymagań określonych w RPZ. Wskazywano zwłaszcza m.in. na problemy z rekrutacją grup docelowych oraz konieczność objęcia działaniami obszaru jednego z trzech subregionów województwa warmińsko-mazurskiego, niskie stawki rozliczeniowe oraz brak możliwości zatrudnienia specjalistów np. psychiatrów dziecięcych, neurologów dziecięcych.

W wyniku powyższych działań, w RZP usunięto m.in. obowiązek realizacji projektu na obszarze jednego z trzech subregionów województwa warmińsko-mazurskiego<sup>25</sup>.

Jak podała Dyrektor ROPS, nie udało się zmienić istotnych czynników wpływających na brak zainteresowania ww. konkursami, tj. braku specjalistów uprawnionych

---

<sup>22</sup> Na zlecenie Urzędu.

<sup>23</sup> Program przyjęty do realizacji uchwałą Nr 24/287/17/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 11 kwietnia 2017 r.

<sup>24</sup> W tym 10 odpowiedzi zwrotną przekazało e-mailowo, a pozostałe – telefonicznie.

<sup>25</sup> Uchwałą nr 30/677/18/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 10 lipca 2018 r. – zmiana zapisów RPZ.

do badań dzieci ze spektrum autyzmu oraz oszacowanych w programie stawek za działania edukacyjne.

Z informacji uzyskanych<sup>26</sup> w toku kontroli NIK od 14 potencjalnych wnioskodawców wynikało, że najczęstszą przyczyną (w 7 przypadkach) nikłego zainteresowania konkursami były braki organizacyjne, kadrowe i techniczne wewnątrz organizacji, niepozwalające na zaangażowanie się w realizację programu w zapisanym kształcie. Wynikały one m.in. z obciążenia innymi projektami/kontraktami np. finansowanymi z NFZ. Podmioty wskazywały także, że sposób kwalifikacji do programu (pacjenci nowo zdiagnozowani, nieobjęci opieką terapeutyczną w placówce medycznej, pochodzący z rodzin zagrożonych ubóstwem i/lub wykluczeniem społecznym) mógłby być trudny w realizacji. Podnosili również, że wymóg zorganizowania dużej ilości spotkań terapeutycznych w praktyce byłby niemożliwy do realizacji.

(akta kontroli str.34-37, 152-156, 215-280)

1.8 Do czasu przekazania<sup>27</sup> Zarządowi Województwa sprawozdania z realizacji zadań za 2016 r., wynikających z WPOZP na lata 2011-2015”, tj. do 10 maja 2017 r. funkcjonował wojewódzki zespół<sup>28</sup> koordynujący ds. realizacji, koordynacji i monitorowania ww. programu. W skład tego zespołu wchodził m.in. przedstawiciele samorządu, Wojewody, placówek realizujących zadania z zakresu zdrowia psychicznego, pozarządowych organizacji samopomocowych, oddziału wojewódzkiego NFZ, konsultanci wojewódzcy w dziedzinie zdrowia psychicznego. W okresie objętym kontrolą nie powołano nowego zespołu koordynującego działanie i monitorującego realizację zadań dotyczących promocji zdrowia i profilaktyki zaburzeń psychicznych. Obowiązek ten wynikał z zadania 3 pkt 6 wspierającego realizację trzeciego celu operacyjnego NPZ.

Jak wyjaśniał Dyrektor Departamentu Zdrowia, zespołu nie powołano ze względu na brak uchwalonego programu strategicznego w ww. zakresie.

(akta kontroli str.310-315)

1.9 Analiza dokumentacji sześciu<sup>29</sup> spośród 16 kampanii informacyjnych o zadaniach NPZ, prowadzonych w okresie objętym kontrolą wykazała, że w każdym przypadku:

- określono grupy docelowe odbiorców kampanii, jej zasięg, formę i oczekiwane efekty,
- dostosowano formy przekazu do wybranych grup odbiorców, np. w przypadku osób starszych, oprócz informacji umieszczanej na stronie internetowej, wysyłano je także w formie papierowej,
- udostępniono informacje o realizowanych zadaniach w sposób umożliwiający zapoznanie się z ich treścią jak najszerszemu kręgowi adresatów, w różnorodny sposób, wykorzystując w tym celu zwłaszcza strony internetowe, czasopisma branżowe, a także organizując spotkania skierowane do danej grupy docelowej,
- prowadzono monitoring kampanii, a po jej zakończeniu przeprowadzono analizę osiągniętych efektów, np. poprzez badanie ankietowe.

<sup>26</sup> W trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>27</sup> Przez Departament Zdrowia, wnioskiem nr 18.Z.I z dnia 10 maja 2017 roku do Zarządu Województwa.

<sup>28</sup> Powołany Uchwałą nr 6/60/12/IV Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 7 lutego 2012 r.

<sup>29</sup> Próba kampanii wybranych w sposób celowy, tj. „Otwarte drzwi” – kampania informacyjna dla osób doznających przemocy w rodzinie (przeprowadzona w 2016 r. i 2017 r.), kampania informacyjna dot. wojewódzkiej konferencji z okazji Światowego Dnia Praw Osób Starszych „Prawo osób starszych do przyjaznej przestrzeni publicznej, aktywności społecznej oraz bezpieczeństwa” – 2016 r., promocja Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo (2017 r. i 2018 r.), promocja uruchomienia usług teleopiekuńczych w województwie warmińsko-mazurskim (2018 r.).

Pięć spośród sześciu kampanii informacyjnych objętych badaniem było kontynuowanych w kolejnych latach. Analizowano ich przebieg i efektywność poszczególnych zadań oraz korygowano działania w celu podniesienia skuteczności przekazu.

(akta kontroli str.316-348)

1.10 Kampanie informacyjne o zadaniach NPZ objęte szczegółowym badaniem finansowane były ze środków własnych Województwa. W dwóch przypadkach działania prowadzone były wyłącznie w ramach obowiązków służbowych przez pracowników Urzędu, a w pozostałych czterech – dodatkowo zlecano część działań podmiotom zewnętrznym (łącznie koszt zleconych działań wyniósł 285,8<sup>30</sup> tys. zł). Zlecenia obejmowały m.in. wykonanie materiałów promocyjnych, druk katalogów oraz map, przeprowadzenie kampanii CPC<sup>31</sup> w internecie oraz druk artykułów sponsorowanych w magazynach branżowych.

Przy zlecaniu działań Urząd analizował możliwość zastosowania rozwiązań alternatywnych, np. przy wyborze portalu internetowego do promowania szlaku rowerowego „Green Velo” badano nie tylko liczbę użytkowników, ale także liczbę odsłon i wizyt na portalu użytkowników zaliczanych do określonej grupy docelowej.

Każdorazowo w celu osiągnięcia efektów definiowano wymaganą jakość towarów/ usług i optymalny czas dostawy.

Wyboru realizatorów zadań w ramach kampanii dokonywano z zachowaniem zasady konkurencyjności, zgodnie z obowiązującym w Urzędzie regulaminem udzielania zamówień publicznych.

Pracownicy Urzędu wykonywali w ramach obowiązków służbowych szereg czynności związanych z realizowanymi kampaniami informacyjnymi, w tym m.in. opracowywali koncepcję kampanii, organizowali i zapewniali obsługę eventów promocyjnych i konferencji, wysyłali zaproszenia, redagowali artykuły promocyjne i reklamowe do czasopism branżowych i na strony internetowe, badali skuteczność podejmowanych działań. Część zadań w ramach kampanii informacyjnej realizowano bezkosztowo np. informacje o uruchomieniu usług teleopiekuńczych w województwie Urząd przekazywał do mediów, co zapewniło promocję bez ponoszenia dodatkowych kosztów.

(akta kontroli str.316-348)

1.11 W latach 2016-2018 Samorząd Województwa planował środki na realizację zadań NPZ. I tak w: na 2016 r. zaplanowano 1 711,4 tys. zł, a w trakcie roku zwiększono do 2 176,4 tys. zł, w 2017 r. odpowiednio: 10 065,8 tys. zł i 10 344,2 tys. zł, a w 2018 r. – 9 533,6 tys. zł i 9 892,9 tys. zł.

(akta kontroli str.349-365)

1.12 W latach 2016-2018 Samorząd Województwa na finansowanie zadań NPZ, wydatkował łącznie 6 089,9 tys. zł, z czego: 1 946,9 tys. zł w 2016 r., stanowiło to 89,5% planowanych wydatków i 0,7% wydatków ogółem, 2 139,0 tys. zł w 2017 r. – odpowiednio: 20,7% i 0,7% oraz 2 004,0 tys. zł w 2018 r. – odpowiednio: 20,3% i 0,5%.

Niższe niż założone w planie wydatkowanie środków na zadania NPZ w latach 2017-2018 wynikało, jak podała Dyrektor ROPS, przede wszystkim z braku wyłonienia realizatorów RPZ w zakresie autyzmu. W ramach RPO WiM na zadanie to przewidziano bowiem odpowiednio: 8,0 mln zł w 2017 i 7,7 mln zł w 2018 r.

(akta kontroli str.349-365)

<sup>30</sup> W tym 220 tys. zł na promocję Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo.

<sup>31</sup> CPC (ang. *cost per click*) oznacza koszt jednego kliknięcia w reklamę. Kampania CPC to kampania, w której płaci się za każde kliknięcie w reklamę, a nie jej wyświetlenie.

1.13 W badanym okresie Urząd nie pozyskiwał środków z Ministerstwa Zdrowia na tworzenie grup wsparcia dla osób z otyłością ani z Narodowego Funduszu Zdrowia na dofinansowanie programów polityki zdrowotnej ukierunkowanych na utrzymanie prawidłowej masy ciała. Jak podał Dyrektor Departamentu Zdrowia, przyczyną braku podejmowania takich działań były inne priorytety, tj. opracowanie dokumentacji niezbędnej do ogłoszenia konkursu w ramach RPO WiM oraz ograniczone zasoby finansowe i kadrowe Urzędu.

(akta kontroli str.366)

1.14 Analiza dokumentacji sześciu<sup>32</sup> zadań NPZ z zakresu zdrowia publicznego wykazała, że wyboru realizatorów tych zadań dokonano stosując przepisy rozdziału II ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W przypadkach tych należało zastosować uregulowania przyjęte w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym<sup>33</sup>, tj. przeprowadzić konkurs ofert, o którym mowa w tej ustawie. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 4 ustawy o zdrowiu publicznym do wyboru realizatorów zadań nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych oraz przepisów o prowadzeniu działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych.

Artykuł 2 ustawy o zdrowiu publicznym stanowi, że zadania z zakresu zdrowia publicznego obejmują m.in. edukację zdrowotną dostosowaną do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych; promocję zdrowia; profilaktykę chorób; działania w obszarze aktywności fizycznej.

Analiza dokumentacji sześciu wybranych zadań zleconych do realizacji podmiotom zewnętrznym wykazała ponadto, że we wszystkich przypadkach:

- ogłaszano otwarte konkursy na wykonanie zadań (m.in. z zakresu rozwoju kultury fizycznej oraz edukacji i promocji zdrowia publicznego) na podstawie uchwalanego corocznie Programu współpracy Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku i o wolontariacie (dalej: „Program współpracy”),
- powołano komisję konkursową do zaopiniowania ofert, w skład której wchodził m.in. pracownicy Urzędu, radny Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego, osoby wskazane przez organizacje pozarządowe,
- stosowano mierzalne i obiektywne kryteria wyboru wraz z gradacją przyznawanych punktów, co określono w załączniku do Programu współpracy pn. „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych”.
- dokonano oceny ofert zgodnie z przyjętymi kryteriami,
- określono w umowach obowiązki stron, regulacje zabezpieczające interesy Urzędu, zasady rozliczeń i terminy przekazywania należności oraz tryb przekazywania informacji o realizacji zadania,
- badano stopień realizacji celu za pomocą wskaźników określonych w ofertach wnioskodawców, a w trzech przypadkach przeprowadzono także kontrolę realizacji zadań, która potwierdziła osiągnięcie zakładanych efektów,

<sup>32</sup> Dobór celowy sześciu zadań, tj.: 1) Realizacja programów i projektów sportowych skierowanych do dzieci i młodzieży szkolnej w zakresie poprawy ich stanu zdrowia i sprawności fizycznej, projekt „Umiem pływać” z 2016 r.; 2) Upowszechnianie i popularyzowanie sportu w środowisku wiejskim i małych miast: a) organizacja cyklu masowych imprez sportowych o zasięgu wojewódzkim, b) szkolenie zawodników i udział reprezentacji województwa środowiska wiejskiego i małych miast w wiodących dyscyplinach w zawodach ogólnopolskich i międzynarodowych; 3) W zdrowym ciele, zdrowy duch; 4) Program edukacji dzieci i młodzieży w dziedzinie promocji i profilaktyki zdrowia w życiu codziennym; 5) Edukacja i promocja zdrowia psychicznego w powiecie ostródzkim; 6) Organizacja wojewódzkiego współzawodnictwa sportowego w dyscyplinach indywidualnych i grup zespołowych, udział reprezentacji województwa w ogólnopolskich i międzynarodowych zawodach sportu szkolnego. Organizacja dla dzieci i młodzieży szkolnej wojewódzkich turniejów na boiskach "Orlik".

<sup>33</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1492, ze zm., dalej: ustawa o zdrowiu publicznym.

- zadania zostały zrealizowane terminowo i w całości, a środki<sup>34</sup> przeznaczone na ich sfinansowanie wydatkowano zgodnie z zasadami należytego gospodarowania środkami publicznymi.

Marszałek wyjaśnił, że w latach 2016-2018 Samorząd Województwa dokonał wyboru podstawy prawnej realizacji zadań finansowanych ze środków własnych w oparciu o ustawę z o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Wspierając lub powierzając realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ww. ustawy, nie stosował trybu wskazanego w ustawie o zdrowiu publicznym. Wskazał także, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 6 i 17 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie „Sfera zadań publicznych, o której mowa w art. 3 ust. 1, obejmuje zadania w zakresie: (...) 6) ochrony i promocji zdrowia, w tym działalności leczniczej w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2190 i 2219) oraz 17) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej.” Marszałek wyjaśnił, że wzór sprawozdania oraz szczegółowe objaśnienia wskazują wyraźnie, że ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, nie jest jedyną podstawą prawną, która kwalifikuje lub nie kwalifikuje zadania, jako realizujące lub wpisujące się w zapisy NPZ. W ocenie Samorządu Województwa tryby realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego określonych ustawą z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie są trybami konkurencyjnymi, co oznacza, że możliwe jest dokonywanie wyboru pomiędzy nimi.

Powołał się także na takie samo rozumienie przepisów prawa przez Departament Zdrowia Publicznego w Ministerstwie Zdrowia przedstawione w piśmie<sup>35</sup> z dnia 13 października 2016 r. W piśmie wyjaśniono, że: *„stosowanie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie będzie błędem w przypadku, gdy zlecane zadanie ma charakter odpowiadający celowi nadrzędnemu tej ustawy, a zatem prowadzeniu działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi (art. 1 ust. 1 pkt 1 tej ustawy).”*

Odnosząc się do tych wyjaśnień należy zauważyć, że przywołano w nich fragment pisma Departamentu Zdrowia Publicznego w Ministerstwie Zdrowia, w którym stwierdzono również, że powierzając realizację zadania organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, należy zawsze mieć na uwadze katalog zadań, określony przepisami ustawy o zdrowiu publicznym. Oznacza to, że powierzenie realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ustawy o zdrowiu publicznym, powinno odbywać się w trybie określonym w art. 14 tej ustawy.

Zadania objęte badaniem NIK były zadaniami z zakresu zdrowia publicznego określonymi w art. 2 ustawy o zdrowiu publicznym. W tej sytuacji Urząd zamierzając wybrać realizatora zadania powinien był zastosować tryb konkursu ofert na podstawie przepisów ustawy o zdrowiu publicznym.

(akta kontroli str. 367-526, 625-704)

<sup>34</sup> Na przygotowanie i realizację zadań objętych szczegółowym badaniem poniesiono wydatkowano łącznie 1 252,0 tys. zł.

<sup>35</sup> „Tryby realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego określonych ustawą z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. poz. 1916) w odniesieniu do przepisów ustawy dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581 ze zm.) oraz ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 239).”

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Do 31 października 2019 r. Urząd nie opracował wojewódzkiego programu lub strategii ochrony zdrowia psychicznego, do czego był zobowiązany zapisami zadania 1.4 trzeciego celu operacyjnego NPZ, określonego w załączniku do rozporządzenia z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020<sup>36</sup> (dalej: „rozporządzenie w sprawie NPZ”) w związku art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (dalej: ustawa o ochronie zdrowia psychicznego<sup>37</sup>).

(akta kontroli str.34-37, 281-312)

2. Po zakończeniu działalności wojewódzkiego zespołu koordynującego ds. realizacji, koordynacji i monitorowania WPOZP na lata 2011-2015 dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego nie powołano kolejnego zespołu koordynującego działanie i monitorującego realizację zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń psychicznych, z udziałem przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, opieki zdrowotnej oraz systemu oświaty, do czego Urząd był zobowiązany w ramach realizacji zadania 3.6 trzeciego celu operacyjnego NPZ określonego w załączniku do rozporządzenia w sprawie NPZ w związku z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

(akta kontroli str.310-315)

3. W sześciu przypadkach wyboru realizatorów zadań z zakresu zdrowia publicznego dokonano stosując przepisy rozdziału II ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mimo, że należało zastosować uregulowania przyjęte w ustawie o zdrowiu publicznym, tj. przeprowadzić konkurs ofert, o którym mowa w tej ustawie. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 4 ustawy o zdrowiu publicznym do wyboru realizatorów zadań nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych oraz przepisów o prowadzeniu działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych.

(akta kontroli str. 367-526, 625-704)

**OCENA CZĄSTKOWA**

W kontrolowanym okresie w Urzędzie, przyjęto strukturę organizacyjną zapewniającą realizację zadań NPZ, a wyznaczonym pracownikom przypisano obowiązki w tym zakresie. Realizowano 61 z 64 zadań określonych w NPZ, w ramach których m.in. wdrażano wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz program przeciwdziałania narkomanii. W Urzędzie opracowano także dwa programy polityki zdrowotnej w ramach NPZ, a przed ich przyjęciem, uzyskano pozytywne opinie AOTMiT. Jednakże pomimo ponawianych prób nie dokonano wyboru ich realizatorów, a tym samym nie osiągnięto efektów zaplanowanych działań. Rzetelnie planowano i prowadzono kampanie informacyjne o zadaniach NPZ, a część tych zadań była wykonywana przez pracowników Urzędu. W umowach z realizatorami zadań, wyłonionymi w drodze otwartych konkursów, należycie zabezpieczono interesy Urzędu. Zapewniono także prawidłowe i zgodne z przeznaczeniem wydatkowanie środków finansowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast braku opracowania, po zakończeniu obowiązywania WPOZP na lata 2011-2015, kolejnego wojewódzkiego programu lub strategii ochrony zdrowia psychicznego, niepowołania zespołu koordynującego działanie i monitorującego realizację zadań dotyczących

<sup>36</sup> Dz. U. poz. 1492.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1878, ze zm.

promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń psychicznych. Stwierdzono także, że w sześciu przypadkach wyboru realizatorów zadań zdrowia publicznego dokonano stosując uregulowania określone w ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mimo, że wyboru należało dokonać w trybie konkursu określonego w ustawie o zdrowiu publicznym.

OBSZAR

## 2. Współpraca realizatorów Narodowego Programu Zdrowia i koordynacja podejmowanych działań

Opis stanu faktycznego

2.1 Urząd nie zgłaszał uwag w ramach konsultacji zewnętrznych projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020.

(akta kontroli str.310-312)

2.2 Urząd, przed wprowadzeniem NPZ, realizował 57 spośród 64 zadań przypisanych w tym programie jednostkom samorządu terytorialnego. Zadania, które były realizowane w latach 2016-2018 po raz pierwszy dotyczyły:

- Opracowania i realizacji programów zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym oraz prowadzenia zintegrowanej, skojarzonej profilaktyki próchnicy zębów, w tym organizacji bezpłatnej opieki stomatologicznej (profilaktycznej i leczenia) dla dzieci i młodzieży. Formuła realizacji powyższych zadań w ramach RPZ była nowa, wcześniej niestosowana w Urzędzie. Ponadto zostały one skierowane do liczniejszej grupy odbiorców.
- Szkolenia profesjonalistów na temat FASD<sup>38</sup> oraz zwiększania dostępności pomocy dla dzieci z FASD oraz ich opiekunów. Od 2017 r. zadania te były intensywnie realizowane m.in. poprzez dofinansowanie konferencji „Aspekty medyczne oraz psychologiczne Zaburzeń ze Spektrum FASD” oraz przygotowanie do utworzenia przy Warmińsko-Mazurskim Ośrodku Adopcyjnym w Olsztynie „Centrum specjalizującego się w rozpoznawaniu spektrum płodowych zaburzeń alkoholowych FASD”.

Jak podał Marszałek, realizacja większości zadań NPZ przez Urząd nie była efektem wprowadzenia NPZ na lata 2016-2020, tzn. w sytuacji niewprowadzenia NPZ zadania byłyby realizowane.

(akta kontroli str.133-134, 527-534)

2.3 W badanym okresie Urząd współpracował z innymi podmiotami w zakresie realizacji zadań NPZ, m.in. z:

- organizacjami pozarządowymi – przez zlecenie zadań do realizacji w ramach corocznie uchwalanego Programu współpracy,
- Społeczną Radą Seniorów Województwa Warmińsko-Mazurskiego<sup>39</sup>, która była organem konsultacyjnym, doradczym i inicjatywnym działającym na rzecz wzmocnienia i rozwoju regionalnej polityki senioralnej oraz reprezentacji interesów i rzecznictwa osób starszych,
- czterema województwami oraz pięcioma regionalnymi organizacjami turystycznymi – zawierano umowy<sup>40</sup> mające na celu prowadzenie

<sup>38</sup> Alkoholowy Zespół Płodowy.

<sup>39</sup> W skład rady wchodził przedstawiciele organizacji seniorskich, reprezentanci powiatów wybrani przez konferencje plenarne środowisk seniorskich oraz reprezentant Marszałka Województwa.

<sup>40</sup> Umowy o współpracy partnerskiej na rzecz rozwoju i promocji Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo podpisane pomiędzy Województwem Lubelskim, Podlaskim, Podkarpackim, Świętokrzyskim, Warmińsko-Mazurskim, Lubelską Regionalną Organizacją Turystyczną, Podlaską Regionalną Organizacją Turystyczną,

- w partnerstwie kampanii informacyjnej o szlaku rowerowym Green Velo, co pozwoliło na skoordynowaną i spójną promocję całego szlaku,
- instytucjami zajmujących się przeciwdziałaniu przemocy i niesieniu pomocy pokrzywdzonym (MOPS-y, GOPS-y, Urzędy Gmin i Miast, PCPR, Policja, szkoły, organizacje pozarządowe) – w zakresie realizacji kampanii Biała Wstążka, mającej na celu przeciwdziałanie przemocy,
  - Federacją Organizacji Socjalnych Województwa Warmińsko-Mazurskiego „FOSA” w Olsztynie oraz Komendą Wojewódzką Policji w Olsztynie – w zakresie organizacji kampanii medialnych i akcji społecznych podnoszących świadomość społeczeństwa na temat procesów starzenia się oraz uwrażliwiających na kwestie bezpieczeństwa seniorów,
  - Państwową Agencją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Krajowym Biurem ds. Przeciwdziałania Narkomanii – w zakresie wymiany informacji m.in. podczas narad pełnomocników/koordynatorów ds. profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień,
  - przedstawicielami organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych, Policji, kuratorium, NFZ, ośrodków leczenia uzależnień, samorządów, stacji sanitarno-epidemiologicznej w Olsztynie i Elblągu – w zakresie wypracowania wniosków i rekomendacji podczas seminarium na temat zagrożeń związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych, w tym tzw. dopalaczy,
  - Warmińsko-Mazurskim Oddziałem Narodowego Funduszu Zdrowia – w zakresie udziału w kampanii „Światowy Dzień Serca” zorganizowanej m.in. dla pracowników Urzędu,
  - gminnymi pełnomocnikami/koordynatorami ds. profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień z obszaru województwa w zakresie wypracowania wniosków i rekomendacji dotyczących działań w obszarze zwalczania uzależnień podczas narad organizowanych przez Urząd,
  - członkami<sup>41</sup> zespołów przygotowujących projekty programów przeciwdziałania narkomanii, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania przemocy w rodzinie, polityki senioralnej oraz zespołów monitorujących realizację tych programów.

(akta kontroli str.534-549)

2.4 Urząd otrzymał wsparcie przy opracowywaniu wojewódzkiego programu ochrony środowiska od Ministra Środowiska w postaci opublikowanych „Wytycznych do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska”, które zawierały wskazówki ułatwiające sporządzenie programów ochrony środowiska. Ponadto przedstawiciel Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego uczestniczył w pracach grupy roboczej powołanej do opracowania Programu Ochrony Środowiska Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020.

(akta kontroli str.550-551)

2.5 W latach 2016-2018 Urząd, realizując zadania drugiego, trzeciego i czwartego celu operacyjnego NPZ, prowadził działania edukacyjne i szkoleniowe, w tym: 20 działań w 2016 r., 31 – w 2017 r. oraz 27 – w 2018 r. Działalność

---

Podkarpacką Regionalną Organizacją Turystyczną, Regionalną Organizacją Turystyczną Województwa Świętokrzyskiego, Warmińsko-Mazurską Regionalną Organizacją Turystyczną.

<sup>41</sup> Przedstawicielami m.in. organów administracji rządowej i samorządowej, organizacji pozarządowych, Policji, kuratorium, NFZ, uczelni wyższych, kuratorów sądowych, prokuratury, uczelni wyższych, innych jest, poradni/ ośrodków.

informacyjna obejmowała swoim zakresem wszystkie przewidziane do realizacji działania za wyjątkiem zadania 2.11<sup>42</sup> trzeciego celu operacyjnego.

(akta kontroli str.552-563)

2.6 Urząd terminowo przekazywał Wojewodzie informacje o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego, tj. do 31 marca każdego roku. Począwszy od 2017 r. informacje te przekazywano za pomocą elektronicznego systemu sprawozdawczego.

(akta kontroli str.564)

2.7 W badanym okresie Urząd w rocznych informacjach o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego nie wykazał niektórych realizowanych zadań<sup>43</sup> NPZ. W 2016 r. nie wykazano 3 z 38 zadań NPZ realizowanych przez Urząd, w 2017 r. – 5 z 53, w 2018 r. – 10 z 44. Dane dotyczące poszczególnych działań NPZ (m.in. wysokość wydatków, podmiot realizujący zadanie, populacja objęta działaniem) podano w sprawozdaniach poprawnie.

Dyrektor Departamentu Zdrowia wyjaśniał, że zadania te nie zostały wykazane, gdyż ich kwalifikacja budziła wiele pytań i wątpliwości. Wskazał, że sytuacja wynikała z braku szkoleń dotyczących zasad kwalifikowania realizowanych zadań do sprawozdawczości z NPZ.

(akta kontroli str.565-570)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W rocznych informacjach o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego za 2016 r., 2017 r. oraz 2018 r. nie wykazano niektórych zadań z zakresu NPZ realizowanych przez Urząd w poszczególnych latach.

(akta kontroli str. 565-570)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd aktywnie współpracował z innymi podmiotami realizującymi działania w zakresie zdrowia publicznego, zarówno w zakresie programów przeciwdziałania narkomanii, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania przemocy w rodzinie, polityki senioralnej, jak i działań edukacyjno-szkoleniowych. Prawidłowo prowadził także działalność informacyjno-szkoleniową w ramach realizowanych zadań NPZ. Terminowo przekazywał Wojewodzie roczne informacje o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego. Stwierdzono jednak, że w każdym z tych sprawozdań nie uwzględniono niektórych zadań<sup>44</sup>, realizowanych przez Urząd w ramach NPZ w okresie sprawozdawczym.

OBSZAR

### 3. Monitorowanie i ewaluacja zadań realizowanych w ramach Narodowego Programu Zdrowia

Opis stanu  
faktycznego

3.1 Analiza dokumentacji wybranych dziewięciu<sup>45</sup> zadań NPZ wykazała, że w każdym przypadku: określono mierzalne mierniki wykonania zadań, które

<sup>42</sup> Szkolenia dla różnych grup zawodowych (w tym nauczycieli, lekarzy, inspektorów sanitarnych, prokuratorów, służb mundurowych, straży miejskich) dotyczące zagrożeń oraz konsekwencji rozwojowych i zdrowotnych u dzieci i młodzieży oglądających pornografię.

<sup>43</sup> Przypisanych do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego.

<sup>44</sup> Przypisanych do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego w NPZ.

<sup>45</sup> Dobór celowy, po trzy zadania z poszczególnych lat objętych kontrolą. 1) Realizacja programów i projektów sportowych skierowanych do dzieci i młodzieży szkolnej w zakresie poprawy ich stanu zdrowia i sprawności fizycznej, projekt „Umiem pływać” (2016 r.); 2) Upowszechnianie i popularyzowanie sportu w środowisku wiejskim i małych miast: a) organizacja cyklu masowych imprez sportowych o zasięgu wojewódzkim, b) szkolenie zawodników i udział reprezentacji województwa środowiska wiejskiego i małych miast w wiodących dyscyplinach w zawodach ogólnopolskich i międzynarodowych; 3) W zdrowym ciele, zdrowy duch; 4) Program edukacji dzieci i młodzieży w dziedzinie promocji i profilaktyki zdrowia w życiu codziennym; 5) Edukacja i

pozwalają na rzetelny pomiar efektywności oraz skuteczności realizowanych zadań. Osiągnięto planowaną lub wyższą wartość mierników.

(akta kontroli str. 571-575)

3.2 Forma monitoringu realizowanych w badanym okresie działań była uzależniona od ich typu. I tak np.:

- W przypadku projektów realizowanych w danym roku budżetowym np. w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi lub jednostkami organizacyjnymi Województwa, monitoring polegał głównie na bieżącym przeglądzie zaplanowanych zadań, ich postępu, terminowości i zgodności z zawartymi umowami. Źródłami informacji były rozmowy telefoniczne, kontakt bezpośredni i mailowy.
- Dla zadań wieloletnich, realizowanych w ramach RPO WiM, przewidziano obowiązek składania nie rzadziej niż raz na trzy miesiące wniosków o płatność, które umożliwiały monitoring postępu rzeczowego i finansowego.

Badanie dokumentacji sześciu zadań realizowanych w okresie objętym kontrolą<sup>46</sup> wykazało, że we wszystkich przypadkach informacje o postępie prac pozyskiwano poprzez kontakt telefoniczny i mailowy z podmiotem oraz ze złożonych sprawozdań z realizacji zadania. Monitoring prowadzony był na bieżąco, a uzyskane informacje wykorzystywano do potwierdzenia realizacji założonych celów i poprawnego rozliczenia zadań.

W przypadku wszystkich sześciu badanych zadań Urząd prowadził analizę ich efektów. Wykorzystywana była ona do poprawy skuteczności realizowanych zadań przez grupy robocze<sup>47</sup>, które ustalając propozycje priorytetów na kolejny rok, uwzględniały dane z wykonania.

(akta kontroli str.576-583)

3.3 W latach 2016-2018 Urząd prowadził<sup>48</sup> ewaluację realizacji wojewódzkiego programu przeciwdziałania narkomanii, wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz polityki senioralnej. Efektem tej ewaluacji były wnioski zespołów dotyczące zasadności i skuteczności dotychczasowych działań wraz z oceną potrzeby dalszej realizacji poszczególnych zadań, wskazania rekomendowanych zmian z podaniem ich adresatów i sposobem wdrożenia.

(akta kontroli str.584-624)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Urząd ustalił mierzalne, określone w czasie, możliwe do osiągnięcia cele związane z realizacją zadań NPZ. Analiza efektów realizowanych działań była wykorzystywana przy planowaniu priorytetów na kolejne lata. Prawidłowo prowadzono także ewaluację zadań NPZ.

---

promocja zdrowia psychicznego w powiecie ostródzkim; 6) Organizacja wojewódzkiego współzawodnictwa sportowego w dyscyplinach indywidualnych i grach zespołowych, udział reprezentacji województwa w ogólnopolskich i międzynarodowych zawodach sportu szkolnego. Organizacja dla dzieci i młodzieży szkolnej wojewódzkich turniejów na boiskach "Orlik", 7-9) Podnoszenie kwalifikacji pracowników lecznictwa odwykowego w województwie warmińsko-mazurskim.

<sup>46</sup> Próba określona w punkcie 1.14 – zadania realizowane w danym roku budżetowym.

<sup>47</sup> Grupy robocze powołane do opracowania, monitoringu i ewaluacji zadań priorytetowych programów współpracy Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz innych działań.

<sup>48</sup> Ewaluację przeprowadziły zespoły monitorujące realizację poszczególnych programów.

## IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski
1. Opracowanie samorządowego programu lub strategii ochrony zdrowia psychicznego.
  2. Powołanie zespołu koordynującego działanie i monitorującego realizację zadań dotyczących promocji zdrowia psychicznego i profilaktyki zaburzeń psychicznych.
  3. Dokonywanie wyboru realizatorów zadań z zakresu zdrowia publicznego w trybie wymaganym w ustawie o zdrowiu publicznym.
  4. Rzetelne sporządzanie rocznych informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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 Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Olsztyn, 15 listopada 2019 r.

Kontroler  
Olga Ratkiewicz  
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie  
Dyrektor  
Piotr Górny

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*