



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.003.05.2019



01630519

Ewa Kulikowska, Burmistrz Sokółki  
Urząd Miejski w Sokółce  
Pl. Kościuszki 1, 16-100 Sokółka

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/094 - Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku  
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok  
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33  
[lbi@nik.gov.pl](mailto:lbi@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Miejski w Sokółce, pl. Kościuszki 1, 16-100 Sokółka                                                                                                                                                                                                                                        |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Ewa Kulikowska, Burmistrz Sokółki, od 30 listopada 2014 r.                                                                                                                                                                                                                                       |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | Działania na rzecz poszerzenia i udoskonalenia oferty, upowszechnienia oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w tym w szczególności zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego. |
| Okres objęty kontrolą               | Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli <sup>1</sup> z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz dla porównania dane statystyczne z lat poprzednich (2013–2015).                                                                                                    |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>                                                                                                                                                                                                          |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Kontroler                           | Jerzy Chwiedosik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/32/2019 z 13 lutego 2019 r. (akta kontroli str. 1)                                                                                                                                                     |

<sup>1</sup> Tj. do 11 marca 2019 r.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489. Ustawa zwana dalej: „ustawą o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Gmina Sokółka w latach 2016–2018 nie wykonywała prawidłowo zadań wynikających z postanowień Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020<sup>4</sup>, przepisów art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>5</sup> oraz art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>6</sup>, dotyczących zwiększania dostępności programów profilaktycznych o naukowych podstawach lub o potwierdzonej naukowo skuteczności w zakresie rozwiązywania problemów z używaniem substancji psychoaktywnych. We wszystkich latach objętych kontrolą realizowała bowiem tylko jeden rekomendowany program profilaktyczny, skierowany wyłącznie do rodziców i wychowawców. Dodatkowo w kolejnych latach zmniejszała się wielkość środków wydatkowanych na realizację tego programu, a w konsekwencji także liczba jego uczestników.

Aktywność Gminy w zakresie profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków koncentrowała się przede wszystkim na zlecaniu organizacjom pozarządowym realizacji programów profilaktycznych, skierowanych do dzieci i młodzieży oraz dorosłych. Jednak do realizacji wybierano programy o niepotwierdzonej skuteczności lub wręcz o żadnym oddziaływaniu profilaktycznym. Dokonywane wybory były m.in. konsekwencją niezwyfikowania aktualności diagnozy zjawisk i zagrożeń związanych z używaniem substancji psychoaktywnych w Gminie Sokółka, sporządzonej w 2013 roku. Obowiązujące w latach 2016–2019 cztery Gminne Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Gminne Programy Przeciwdziałania Narkomanii, uchwalone przez Radę Miejską w Sokółce, nie zostały poddane ewaluacji i opracowano je nierzetelnie. Świadczy o tym ich identyczna treść, ogólnikowo i lakonicznie sformułowane cele, bez określenia mierzalnych wskaźników i korzyści z ich osiągnięcia, brak obiektywnie weryfikowalnych wskaźników oceny skuteczności realizowanych zadań, a także nieuwjęcie w tych Programach zadań wskazanych w Narodowym Programie Zdrowia. Ponadto Gminne Programy na 2018 rok (po 21 sierpnia 2018 r.) i na 2019 rok nie zostały dostosowane do wymogów określonych w art. 10 ust. 2a i 2b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

W toku kontroli stwierdzono też nieprawidłowości, polegające na wykazaniu w sprawozdaniach PARPA–G1 z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz w sprawozdaniach z realizacji gminnego programu przeciwdziałania narkomanii za 2016 rok i 2017 rok nierzetelnych danych o liczbie uczestników programu profilaktycznego „Szkoła dla rodziców i wychowawców”.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

### OBSZAR

**Przygotowanie i realizacja gminnych programów profilaktyki oraz rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii**

### 1. Przygotowanie gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii

#### Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2016–2019 obowiązywały cztery „Gminne Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Gminne Programy Przeciwdziałania Narkomanii”. Były to wspólne dokumenty, określające cele, zadania i działania Gminy w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii, corocznie uchwalane przez Radę Miejską w Sokółce<sup>7</sup>. Programy zostały opracowane przez pracownika Urzędu zatrudnionego na stanowisku inspektora ds. obsługi Rady Miejskiej, organizacji wyborów i referendów oraz organizacji pozarządowych (dalej „Inspektor ds. obsługi Rady”), w ramach wykonywania

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Narodowy Program Zdrowia na lata 2016–2020 stanowi załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. – Dz. U. poz. 1492.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2137, ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1030, ze zm.

<sup>7</sup> Uchwały: nr XVIII/131/15 z 29 października 2015 r., nr XLI/252/16 z 29 listopada 2016 r., nr LXV/372/17 z 20 listopada 2017 r. i nr LXXXII/466/18 z 14 listopada 2018 r.

obowiązków określonych w zakresach czynności, przyjętych do realizacji 20 marca 2012 r. i 4 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 5-187, 243-250)

1.1.2. Analiza Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Programów Przeciwdziałania Narkomanii (dalej: „Gminne Programy”) wykazała co następuje:

- a) Sporządzenie Gminnych Programów nie zostało poprzedzone zebraniem informacji pozwalającej ocenić aktualność zdiagnozowanych w 2013 roku występujących w Gminie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych. O takie dane nie występowano do lokalnych instytucji gromadzących dane o tych zjawiskach takich, jak: Policja, kuratorzy sądowi, Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Sokółce i Ośrodek Pomocy Społecznej w Sokółce. Inspektor ds. obsługi Rady wyjaśniła: *„Nie występowałam do tych instytucji o informacje o występujących w Gminie Sokółka problemach związanych z używaniem substancji psychoaktywnych ze względu na duże obciążenie pracą. Oprócz opracowywania gminnych programów rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii zajmuję się obsługą Rady Miejskiej w Sokółce, co zajmuje najwięcej czasu, organizacjami pozarządowymi, a także organizacją wyborów. Ponadto uważałam, że posiadana diagnoza z 2013 roku jest na tyle aktualna, że może być wykorzystana przy opracowywaniu kolejnych programów”.* (dowód akta kontroli str. 409, 478)

Sekretarz Miasta w wyjaśnieniach udzielonych z upoważnienia Burmistrza podał, że do opracowania Gminnych Programów w latach 2016–2019 „została wykorzystana diagnoza z 2013 roku, uważano ją za rzetelną”. NIK nie kwestionuje rzetelności sporządzonej diagnozy, a niepodjęcie przez Urząd działań w celu zweryfikowania jej aktualności i ustalenia bieżących problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych w Gminie w latach 2016–2018. (dowód: akta kontroli str. 414)

- b) We wszystkich Gminnych Programach zamieszczono informacje o problemach związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, wymienione we wnioskach końcowych Diagnozy stanu uzależnień i innych zagrożeń społecznych w Gminie, sporządzonej we wrześniu 2013 roku przez podmiot zewnętrzny<sup>8</sup>, na podstawie badań ankietowych uczniów szkół z terenu Gminy i 60 losowo wybranych, dorosłych mieszkańców Sokółki<sup>9</sup>. Nie określono natomiast potrzeb organizacyjnych, kadrowych i merytorycznych w celu ograniczenia lub przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii. Problemy związane z używaniem substancji psychoaktywnych wymienione w Diagnozie i powielone we wszystkich Gminnych Programach to m.in.: [1] uwikłanie w problem alkoholowy co piątego mieszkańca Miasta (osobiście lub poprzez członków rodziny), [2] spożywanie alkoholu w ciągu ostatniego miesiąca przez trzech z dziesięciu 15-latków i 2/3 uczniów szkół ponadgimnazjalnych, [3] przyznanie się do kontaktów ze środkami odurzającymi przez co 20-go ucznia VI klasy szkoły podstawowej, co siódmego ucznia III klasy gimnazjum i 35% uczniów klasy II szkoły ponadgimnazjalnej, w tym 3% gimnazjalistów i 23% uczniów szkół ponadgimnazjalnych w ciągu 30 dni przed badaniem ankietowym, [4] łatwy dostęp do narkotyków – na co wskazało 57% ankietowanych dorosłych mieszkańców Sokółki, [5] potwierdzenie przez 9% uczniów gimnazjum i 12% uczniów szkół średnich spotkania w szkole osób rozprowadzających narkotyki. Spotkanie takich osób poza szkołą potwierdziło odpowiednio 25% i 33% uczniów. (dowód: akta kontroli str. 43-46, 89-92, 135-138, 180-183, 238-242)

<sup>8</sup> Diagnozę przeprowadziło Centrum Szkoleniowo-Profilaktyczne Marek Wasik, Kolbuszowa Górna Oddział w Krakowie na podstawie umowy nr 109/2013/EO z 26 sierpnia 2013 r., zawartej z Gminą Sokółka, reprezentowaną przez poprzedniego Burmistrza.

<sup>9</sup> Wyboru populacji uczniów objętych badaniem (uczniowie klas VI szkół podstawowych, III klas gimnazjum oraz II klas szkół ponadgimnazjalnych) dokonano metodą doboru warstwowego (podział na jednorodne grupy wiekowe i wybór badanej grupy w obrębie wybranych warstw). Analizą objęto także dane będące w posiadaniu instytucji zajmujących się rozwiązywaniem problemów alkoholowych, mających siedzibę na terenie Gminy Sokółka. Dane te pochodziły z 2009 roku np.: liczba rozmów profilaktyczno-motywacyjnych przeprowadzonych przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, liczba rodzin korzystających ze świadczeń Ośrodka Pomocy Społecznej w Sokółce z powodu problemów alkoholowych, liczba nieletnich poniżej 18 roku życia zatrzymanych w policyjnych izbach dziecka, liczba osób dotkniętych przemocą w rodzinie, z którymi kontaktowali się członkowie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W diagnozie przytoczono wyniki ogólnopolskich badań ESPAD z 2007 roku, dotyczące używania środków odurzających.

Sekretarz wyjaśnił: „*Projekty Programów zawierające diagnozę z końca 2013 roku, w latach 2016–2019, były przygotowywane na stanowisku merytorycznym, przedkładał je Burmistrz Radzie Miejskiej w Sokółce i uchwalane zgodnie z obowiązującym prawem*”.

(dowód: akta kontroli str. 414)

Inspektor ds. obsługi Rady wyjaśniła: „*Ze względu na duże obciążenie pracą korzystałam z danych zawartych w diagnozie sporządzonej w 2013 roku przez podmiot zewnętrzny, na podstawie umowy z Gminą Sokółka*”.

(dowód: akta kontroli str. 409)

- c) Cele Gminnych Programów, identyczne we wszystkich latach objętych kontrolą, zostały sformułowane bardzo ogólnie i lakonicznie. Obejmowały one [1] ograniczenie szkodliwego oddziaływania uzależnień na sytuację społeczną, [2] ograniczenie liczby osób podejmujących zachowania ryzykowne, mogące prowadzić do uzależnień, [3] podniesienie świadomości związanej z problemem uzależnień, [4] zapewnienie pomocy i opieki rodzinom osób uzależnionych i zagrożonych uzależnieniem. Nie wskazano terminu ich realizacji, nie zdefiniowano też mierzalnych wskaźników oraz korzyści wynikających z osiągnięcia tych celów. Inspektor ds. obsługi Rady wyjaśniła: „*Z uwagi na obciążenie obowiązkami zawodowymi cele programów formułowałam w taki sposób by mogły one być wykorzystane w kolejnych latach. Jednocześnie ogólnikowe sformułowanie celów utrudniało zdefiniowanie wskaźników określających korzyści z ich osiągnięcia*”.

(dowód: akta kontroli str. 47, 93, 139, 184, 409-410)

Sekretarz nie wyjaśnił dlaczego Gminne Programy nie były aktualizowane, a także dlaczego nie sformulowano w nich wskaźników, które służyłyby ocenie skuteczności realizacji wyznaczonych celów i zamierzonych działań. W odpowiedzi na te pytania złożył wyjaśnienia zacytowane w pkt b) wystąpienia.

- d) Zadania służące realizacji wyznaczonych celów, niezmienione we wszystkich Gminnych Programach, były powieleniem treści art. 41 ust. 1 pkt 1–7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Obejmowały one: [1] zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych, [2] udzielanie rodzinom, w których występują problemy uzależnień, pomocy psychospołecznej i prawnej, w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie, [3] prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym organizowanie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych, [4] wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów uzależnień, [5] podejmowanie interwencji i działań w związku z naruszeniem przepisów dotyczących reklamy i promocji napojów alkoholowych oraz zasad obrotu napojami alkoholowymi, w tym występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego, [6] wspieranie zatrudnienia socjalnego. Nie zdefiniowano obiektywnie weryfikowalnych wskaźników oceny skuteczności realizacji zamierzonych zadań. Inspektor ds. obsługi Rady wyjaśniła: „*Zadania były konstruowane analogicznie jak cele i z tego samego powodu nie ustalono wskaźników. Zamierzałam zaktualizować program w 2018 roku, jednak z uwagi na przypadający w tym roku koniec i początek kadencji Rady Miejskiej i konieczność organizacji posiedzeń Rady kilka razy w miesiącu, nie miałam czasowych możliwości zmodyfikowania zapisów gminnego programu*”.

(dowód: akta kontroli str. 47-49, 93-95, 139-141, 184-186, 410)

- e) Ustalony zakres działań, mających zapewnić realizację wyznaczonych celów i zadań, nie był modyfikowany i obejmował m.in.: [1] wspieranie funkcjonowania punktów konsultacyjnych dla osób uzależnionych oraz ich rodzin, [2] finansowanie usług medycznych przyczyniających się do zachowania abstynencji osób uzależnionych, [3] prowadzenie wśród dzieci i młodzieży działań wychowawczych, opiekuńczych i edukacyjnych przez placówki wsparcia dziennego, [4] organizowanie i finansowanie szkolnych programów profilaktycznych i zajęć pozalekcyjnych o oddziaływaniu profilaktycznym, [6] przeciwdziałanie nietrzeźwości kierowców oraz wspieranie Policji i straży miejskiej, w celu zwiększenia skuteczności działań interwencyjnych

i prewencyjnych, [7] prowadzenie Sokólskiego Centrum Organizacji Pozarządowych, [8] przeprowadzanie konferencji, warsztatów, prelekcji, pogadanek i treningów dla rodziców oraz szkoleń dla nauczycieli, [9] zwiększenie potencjału technicznego i organizacyjnego koordynatorów i realizatorów działań profilaktycznych oraz poprawę stanu i dostępności bazy lokalowej. W Programach nie określono harmonogramu realizacji powyższych działań, osób (instytucji) odpowiedzialnych za realizację ani zasad oceny ich skuteczności. Inspektor ds. obsługi Rady wyjaśniła: „Zakres działań służących realizacji celów i zadań ustalonych w programach nie był modyfikowany ze względu na brak czasu”. (dowód: akta kontroli str. 47-49, 93-95, 139-141, 184-186, 410)

f) W żadnym z Gminnych Programów nie zdefiniowano spodziewanych rezultatów ich realizacji. Inspektor ds. obsługi Rady wyjaśniła: „Nie zdefiniowano spodziewanych rezultatów, ponieważ przyjęto ogólne założenie, że realizowane zadania w zakresie profilaktyki mają spowodować ograniczenie używania substancji psychoaktywnych przez młodzież i dorosłych”. (dowód: akta kontroli str. 5-187, 410)

g) W latach objętych kontrolą nie prowadzono ewaluacji Gminnych Programów. Natomiast monitoring tych Programów był prowadzony przez inspektora ds. obsługi Rady, która weryfikowała sprawozdania składane przez podmioty wykonujące zadania przewidziane w tych Programach. Efektem weryfikacji były sprawozdania za 2016 rok i 2017 rok, przedstawione Radzie Miejskiej odpowiednio w pierwszym kwartale 2017 roku i 2018 roku. Zawierały one wykaz organizacji pozarządowych, którym przyznano dotacje na realizację zadań wskazanych w Gminnych Programach, wysokość przyznanych środków, wysokość wsparcia udzielonego szkołom realizującym szkolne programy profilaktyczne, a także liczbę spotkań zespołu ds. leczenia odwykowego, liczbę spotkań i porad udzielonych w Gminnym Punkcie Pomocy Rodzinie w Sokółce. Wyniki monitoringu nie zostały jednak wykorzystane przy sporządzaniu Gminnych Programów na lata następne, mimo że przewidywały to uregulowania zawarte w tych Programach. Inspektor ds. obsługi Rady wyjaśniła: „Monitoring programów polegał tylko i wyłącznie na sporządzeniu sprawozdań z ich realizacji, co spełniało zapisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Nie podejmowałam próby dokonywania zmian w programach na kolejne lata z uwagi na brak czasu, spowodowany obciążeniem pracą”. (dowód: akta kontroli str. 47-49, 93-95, 139-141, 184-186, 320-345, 410, 478)

Sekretarz wyjaśnił: „Przygotowując coroczne sprawozdania z realizacji Programów do przedłożenia Radzie Miejskiej w Sokółce, dokonywano systematycznego badania wartości i cech konkretnego Programu”. Zawartość sprawozdań przedkładanych Radzie Miejskiej Sokółki opisano we wstępie niniejszego ppkt. Sekretarz nie wyjaśnił natomiast przyczyn braku ewaluacji Programów. (dowód: akta kontroli str. 414)

h) W Gminnych Programach nie określono celów i zadań podejmowanych na rzecz poszerzenia i udoskonalenia oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach, o potwierdzonej skuteczności lub zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia. Uwzględnienie w Gminnych Programach celów operacyjnych, dotyczących profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, określonych w Narodowym Programie Zdrowia<sup>10</sup>, wynika odpowiednio z art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Natomiast wykaz zadań jednostek samorządu terytorialnego, służących realizacji celu operacyjnego 2 „profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi”, na każdym z poziomów profilaktyki, wskazano w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii i Krajowym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, będących składowymi Narodowego Programu Zdrowia na lata

<sup>10</sup> Narodowy Program Zdrowia na lata 2016–2020, określony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 (Dz. U. poz. 1492). Rozporządzenie w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 weszło w życie 17 września 2016 r., z wyjątkiem części VI załącznika do rozporządzenia, dotyczącej Programu zwalczania następstw zdrowotnych używania wyrobów tytoniowych i wyrobów powiązanych, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

2016–2020 (odpowiednio: Dział VI, pkt 2, ppkt: 2.3.1., 2.3.2., 2.3.3. oraz Dział VI, pkt 3, ppkt: 3.2.1., 3.2.2., 3.2.3.). Przed wejściem w życie tych regulacji obowiązywały: Narodowy Program Zdrowia na lata 2007–2015, Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2011–2015 oraz Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011–2016. Jednym z celów strategicznych Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2011–2015 było ograniczenie zjawiska picia alkoholu przez dzieci i młodzież. Wśród działań służących realizacji tego celu wskazano m.in. wdrażanie oferty rekomendowanych programów profilaktycznych opartych na skutecznych strategiach oddziaływań, a jako realizatora wskazano m.in. jednostki samorządu terytorialnego.

Inspektor ds. obsługi Rady wyjaśniła: *„Nie określano celów i zadań podejmowanych na rzecz poszerzenia i udoskonalenia oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach lub naukowo potwierdzonej skuteczności bądź też zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia, ponieważ w nawale zawodowych obowiązków przeoczyłam stosowne zapisy Narodowego Programu Zdrowia oraz ustaw o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, oraz o przeciwdziałaniu narkomanii”*.

(dowód: akta kontroli str. 5-187, 410-411)

- i) Wbrew wymogom art. 10 ust. 2a i 2b znowelizowanej z dniem 21 sierpnia 2018 r. ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii w Gminnym Programie, obowiązującym w 2019 roku, nie uwzględniono działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej prowadzonej w szkołach i placówkach systemu oświaty, a także diagnozy występujących w szkołach i placówkach czynników ryzyka i czynników chroniących. Nie wskazano też, że w szkołach prowadzone są działania w tym zakresie, w szczególności o potwierdzonej skuteczności lub oparte na naukowych podstawach. Nie zaktualizowano w tym zakresie także Gminnego Programu z 2018 roku. Inspektor ds. obsługi Rady wyjaśniła: *„Nieuwzględnienie w gminnych programach na 2018 rok i na 2019 rok zmian wynikających z nowelizacji przepisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii wynikało z przeoczenia, wynikającego z nadmiaru obowiązków służbowych”*.

(dowód: akta kontroli str. 98-141, 144-186, 411)

Sekretarz nie wyjaśnił dlaczego w Gminnych Programach nie określono celów i zadań podejmowanych na rzecz poszerzenia i udoskonalenia oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach, o potwierdzonej skuteczności lub zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia, ani dlaczego w Gminnych Programach obowiązujących w latach 2018–2019 nie wprowadzono zmian wynikających z aktualizacji (od 21 sierpnia 2018 r.) ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Sekretarz podał, że: *„Gminne Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2016–2019 uchwalane przez Radę Miejską w Sokółce zgodnie z obowiązującymi przepisami (...) nie były kwestionowane przez organ nadzoru”*.

(dowód: akta kontroli str. 414)

## **2. Realizacja gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii**

2.1. W latach 2016–2018 zrealizowano sześć edycji programu profilaktycznego pn.: *„Szkoła dla rodziców i wychowawców”*, znajdującego się na liście programów rekomendowanych, zamieszczonej na stronie internetowej Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Zajęcia warsztatowe, na podstawie umów o dzieło zawartych z Miastem Sokółka<sup>11</sup>, prowadziły osoby (pedagog i psycholog) posiadające certyfikaty realizatora tego programu, wydane przez Ośrodek Rozwoju Edukacji. Scenariusz realizowanych zajęć był autorskim opracowaniem realizatorów Programu. Obejmował on:

- 120 godzin szkolenia w zakresie umiejętności wychowawczych pn.: *„Jak mówić, żeby dzieci nas słuchały, jak słuchać, żeby dzieci do nas mówiły”* (2016 rok),

<sup>11</sup> Umowy zawarto 19 lutego i 11 października 2016 roku, 9 i 27 lutego 2017 roku oraz 18 stycznia 2018 r.

- 40 godzin szkolenia pn.: „Rodzeństwo bez rywalizacji” oraz 40 godzin szkolenia w zakresie umiejętności wychowawczych pn.: „Jak mówić, żeby dzieci nas słuchały, jak słuchać, żeby dzieci do nas mówiły” (2017 rok),
- 40 godzin szkolenia w zakresie umiejętności wychowawczych pn.: „Jak mówić, żeby dzieci nas słuchały, jak słuchać, żeby dzieci do nas mówiły” (2018 rok).

W zajęciach uczestniczyły 33 osoby w 2016 roku, 14 osób w 2017 roku i 12 w 2018 roku. Na realizację programu wydatkowano odpowiednio 15.000 zł, 10.000 zł i 5.000 zł. Poniesiono je w ramach rozdziału 85154 przeciwdziałanie alkoholizmowi.

(dowód: akta kontroli str. 346-386, 388)

W sprawozdaniach PARPA-G1 z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz w sprawozdaniach z realizacji gminnego programu przeciwdziałania narkomanii za 2016 rok i 2017 rok zamieszczono nierzetelne dane o liczbie uczestników programu „Szkoła dla rodziców i wychowawców”. Wykazano w nich bowiem udział 34 osób w 2016 roku i 23 w 2017 roku, podczas gdy faktycznie uczestników było odpowiednio 33 i 14. Inspektor ds. obsługi Rady, sporządzająca te sprawozdania wyjaśniła: „Powyższa różnica wynika z pomyłki, gdyż do sprawozdania PARPA-G1 ujęto osoby, które zgłosiły udział w programie, ale programu nie ukończyły”.

(dowód: akta kontroli str. 265, 286, 297, 315, 352-353, 360-361, 365-366, 371-372, 379-380, 385-386, 411)

W sprawozdaniach z realizacji gminnego programu przeciwdziałania narkomanii za lata 2016 i 2017 wykazano udział w programie „Szkoła dla rodziców i wychowawców” tych samych osób wymienionych w sprawozdaniu PARPA-G1, mimo że realizację tego programu opłacono ze środków w rozdziale 85154 przeciwdziałanie alkoholizmowi. Inspektor ds. obsługi Rady wyjaśniła: „W sprawozdaniu z realizacji gminnego programu przeciwdziałania narkomanii za 2016 rok i 2017 rok omyłkowo wykazano osoby uczestniczące w programie Szkoła dla rodziców i wychowawców, opłaconego ze środków na przeciwdziałanie alkoholizmowi”. (dowód: akta kontroli str. 265, 286, 297, 315, 388, 411)

Rekomendowane programy profilaktyczne realizowano także w dwóch z dziewięciu szkół prowadzonych przez Miasto Sokółka. W 2018 roku w programie „Szkoła dla rodziców i wychowawców” w szkole podstawowej w Starej Kamionce uczestniczyło czterech nauczycieli i sześć rodziców, a w szkole podstawowej w Malewiczach – pięć rodziców. (dowód: akta kontroli str. 488-517)

2.2. Na realizację Gminnych Programów Gmina wydatkowała 606.359 zł w 2016 roku, 532.080 zł w 2017 roku i 544.406 zł w 2018 roku (łącznie w rozdziałach 85153 zwalczanie narkomanii i 85154 przeciwdziałanie alkoholizmowi), co stanowiło odpowiednio 92,6%, 97,5% i 96,9% środków zaplanowanych na ten cel. (dowód: akta kontroli str. 396-407)

Zasady wyboru wykonawców zadań związanych z prowadzeniem profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii (przedstawione w pkt 2.3. wystąpienia), jak też rodzaje finansowanych projektów w tym zakresie, realizowanych głównie przez organizacje pozarządowe wybierane w drodze otwartych konkursów ofert, wskazują na niepodejmowanie przez Gminę starań o poszerzenie, udoskonalenie i upowszechnienie oferty programów profilaktycznych o potwierdzonej skuteczności.

W latach 2016–2018 Burmistrz Sokółki ogłosiła sześć konkursów<sup>12</sup> na realizację zadań związanych z prowadzeniem profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych. Wybrane podmioty oraz realizowane przez nie projekty w znikomym stopniu uwzględniały działania profilaktyczne i w żadnym przypadku nie obejmowały programów rekomendowanych lub o naukowo potwierdzonej skuteczności. Spośród 21 projektów prowadzonych w 2016 roku tylko cztery zawierały

<sup>12</sup> Po dwa konkursy w każdym roku objętym kontrolą.

elementy profilaktyki uzależnień (19%), w 2017 roku – pięć z 22 programów (22,7%), a w 2018 roku – jeden z 13 (7,7%). Pozostałe projekty to m.in. „Sokółscy seniorzy do działania skorzy” (zrealizowany przez Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów Oddział Rejonowy w Sokółce), „Pomóżmy sobie” i „Niewidomi w kręgu kultury” (zrealizowany przez Polski Związek Niewidomych Okręg Podlaski), „Spotkania z historią” (zrealizowany przez Stowarzyszenie Historyczne im. Bohaterów Ziemi Sokólskiej), „Dla każdego coś fajnego” (zrealizowany przez fundację Sokółski Fundusz Lokalny), „Śpiewanie naszą pasją” (zrealizowany przez stowarzyszenie Uśmiech Dziecka). Na realizację tych programów wydatkowano po 95.000 zł w każdym roku objętym kontrolą. Brało w nich udział po 1.200 uczniów. (dowód: akta kontroli str. 389-391, 445-477)

W ramach działań profilaktycznych, zrealizowanych poza programami profilaktycznymi, Gmina dofinansowywała letni wypoczynek dzieci i młodzieży oraz półkolonie letnie i zimowe. Organizatorami letnich obozów i kolonii były: Uczniowski Klub Sportowy „Mikol” oraz sokólskie parafie. Z letniego wypoczynku skorzystały 44 osoby w 2016 roku, 106 osób w 2017 roku i 25 w 2018 roku. Związane z tym wydatki wyniosły odpowiednio 8.000 zł, 19.000 zł i 8.000 zł. Organizatorami półkolonii letnich i zimowych były także organizacje pozarządowe, w tym fundacja Sokółski Fundusz Lokalny, Sokółski Klub Kolarski „Sokół”, Akademia Sportu „Falcon”, klub jeździecki „BIK”. W półkoloniach uczestniczyło 470 osób w 2016 roku, 341 uczniów w 2017 roku i 171 w 2018 roku. Wydatki poniesione na organizację półkolonii wyniosły odpowiednio 39.000 zł, 32.620 zł i 27.780 zł.

(dowód: akta kontroli str. 392)

Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych od lat rekomenduje ograniczenie finansowania ze środków na profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych przedsięwzięć o nieudowodnionej skuteczności<sup>13</sup>.

Sekretarz wyjaśnił: „Burmistrz Sokółki, realizując Gminne Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2016–2018, finansował programy, które uważano za skuteczne, a nie udowodniono ich nieskuteczności. Żadna z podległych jednostek oświatowych nie występowała o dofinansowanie rekomendowanych programów w swojej placówce. Podkreślenia wymaga fakt, że Regionalna Izba Obrachunkowa, kontrolując wydatkowanie środków w ramach przedmiotowych programów, nie wносиła żadnych zastrzeżeń”.

O tym czy dany program profilaktyczny ma naukowe podstawy lub potwierdzoną skuteczność decydują obiektywne wyniki badań. Zakres i prawidłowość kontroli prowadzonych w Urzędzie przez Regionalną Izbę Obrachunkową nie były przedmiotem kontroli NIK. (dowód: akta kontroli str. 415)

W latach objętych kontrolą Gmina nie finansowała działań związanych z upowszechnianiem wiedzy o skutecznych programach profilaktycznych. W ramach współpracy z Krajowym Biurem ds. Przeciwdziałania Narkomanii otrzymywała wydawnictwa profilaktyczne dla uczniów, nauczycieli i rodziców uczniów szkół podstawowych, gimnazjów i ponadgimnazjalnych, dotyczące m.in. nowych substancji psychoaktywnych. Otrzymane wydawnictwa (broszury, poradniki, scenariusze zajęć z rodzicami) przekazano szkołom prowadzonym przez Gminę. Sekretarz, odpowiadający na pytanie w imieniu Burmistrza, nie wyjaśnił powodów nierealizowania i niefinansowania działań związanych z upowszechnianiem wiedzy o skutecznych programach profilaktycznych, tj. zadania przewidzianego do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w Narodowym Programie Zdrowia. Wyjaśnienia w tej sprawie przytoczono powyżej.

(dowód: akta kontroli str. 393, 414-415)

W ramach wydatków w rozdziałach 85153 i 85154 środki finansowe przeznaczano także na:

- funkcjonowanie Punktu Pomocy Rodzinie, udzielającego wsparcia psychologicznego osobom potrzebującym – 60.230 zł w 2016 roku, 66.903 zł w 2017 roku i 83.676 zł w 2018 roku,

<sup>13</sup> Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w 2018 r., Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Warszawa 2017.

- funkcjonowanie Zespołu Interdyscyplinarnego przy Ośrodku Pomocy w Sokółce – odpowiednio 19.000 zł, 20.000 zł i 22.000 zł,
- prowadzenie świetlic środowiskowych, Ośrodka Wsparcia Rodziny, Sokólskiego Centrum Organizacji Pozarządowych – kolejno 162.526 zł, 149.980 zł, 166.900 zł,
- dofinansowanie wspólnych działań Komendy Powiatowej Policji w Sokółce i Straży Granicznej, obejmujących patrole ponadnormatywne, rozbudowę monitoringu miejskiego, a także zakup narkotestów – 25.040 zł w 2016 roku, 18.096 zł w 2017 roku i 10.000 zł w 2018 roku,
- dofinansowanie szkolnych programów profilaktycznych oraz współdziałania z jednostkami podległymi i sołectwami przy organizacji konkursów, pikników – odpowiednio 72.928 zł, 21.613 zł i 30.057 zł,
- doposażenie świetlic wiejskich oraz zakup upominków i nagród dla uczestników konkursów organizowanych przez organizacje pozarządowe – kolejno 31.811 zł, 18.096 zł i 20.290 zł,
- dotacje dla biblioteki oraz Sokólskiego Ośrodka Kultury – odpowiednio 38.700 zł, 29.000 zł, 33.000 zł,
- opłaty sądowe, wynagrodzenia biegłych sądowych, a także szkolenia i wynagrodzenia członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – kolejno 39.224 zł, 31.515 zł i 40.024 zł.  
(dowód: akta kontroli str. 408)

**2.3. Zasady współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi, w tym m.in. w zakresie profilaktyki uzależnień, pomocy osobom uzależnionym od alkoholu i środków psychoaktywnych, ograniczania dostępu młodzieży do alkoholu, papierosów, oraz środków psychoaktywnych, promowania wzorców i postaw zdrowego stylu życia, tworzenia i utrzymywania punktów konsultacyjnych i ośrodków wsparcia, określały uchwały Rady Miejskiej w Sokółce w sprawie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi (odrębne dokumenty na lata 2016–2018). W myśl postanowień tych programów współpraca polegała m.in. na zlecaniu organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych w ramach otwartych konkursów ofert. Oferty na wykonanie poszczególnych zadań podlegały ocenie Komisji konkursowej, powoływanej przez Burmistrza Sokółki, po upływie terminu składania ofert. Kryteria wyboru ofert oraz zasady przyznawania dotacji określały natomiast ogłoszenia o otwartych konkursach ofert na realizację zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Wśród kryteriów oceny i wyboru ofert nie były uwzględniane wymogi dotyczące realizacji programów profilaktycznych o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji. Nie uwzględniano także wytycznych ujętych w standardach i kryteriach oceny jakości programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego w ramach systemu rekomendacji. Wybór ofert następował dwuetapowo. I tak:**

- w pierwszym etapie ocenie podlegały wymogi formalne, tj. czy oferent jest organizacją pozarządową lub innym podmiotem, wymienionym w art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>14</sup>, prawidłowość i kompletność wymaganej dokumentacji (właściwy formularz oferty, podpisy osób uprawnionych do składania oświadczeń woli zgodne z wyciągiem z Krajowego Rejestru Sądowego, komplet załączników – odpis z rejestru KRS lub wyciąg z ewidencji lub innej dokumentacji potwierdzający status prawny oferenta i umocowania osób reprezentujących, dokument potwierdzający upoważnienie do działania w imieniu oferentów – w przypadku wyboru innego sposobu reprezentacji podmiotów składających ofertę wspólną niż wynikających z KRS),
- w drugim etapie oceniano kryteria dotyczące: rezultatów projektu (0–40 punktów), możliwości realizacji zadania przez oferenta (0–10 punktów), kalkulacji kosztów realizacji zadania, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego (0–15 punktów), jakości wykonania zadania i kwalifikacji osób realizujących zadanie (0–15 punktów), wkładu własnego,

<sup>14</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 450 ze zm.

w tym finansowego i osobowego (0–10 punktów), doświadczenia oferenta w realizacji projektów (0–10 punktów). (dowód: akta kontroli str. 423-477)

Zakres realizowanych zadań oraz wydatki poniesione na ten cel przedstawiono w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia.

2.4. W latach 2016–2019 (do czasu zakończenia kontroli) Gmina nie ubiegała się o uzyskanie rekomendacji lub naukowego potwierdzenia skuteczności programów profilaktycznych (np. autorskich programów profilaktycznych realizowanych w Gminie). Nie udzielało też wsparcia innym podmiotom w uzyskaniu rekomendacji bądź potwierdzenia skuteczności programów profilaktycznych realizowanych przez te podmioty. Sekretarz wyjaśnił: „(...) żaden podmiot nie występował do Burmistrza z taką inicjatywą”.

(dowód: akta kontroli str. 395, 415)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Sporządzenie Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Programów Przeciwdziałania Narkomanii nie zostało poprzedzone zebraniem informacji, pozwalających na ocenę aktualności diagnozy problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych na terenie Gminy Sokółka, sporządzonej w 2013 roku.
2. W Gminnych Programach nie sformułowano:
  - celów i zadań dotyczących profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii przewidzianych do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w Narodowym Programie Zdrowia,
  - wskaźników, służących ocenie skuteczności realizacji wyznaczonych celów i zamierzonych działań.
3. W Gminnych Programach na lata 2018 (po 21 sierpnia) i na 2019 nie uwzględniono działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej prowadzonej w szkołach, a także diagnozy w zakresie występujących w nich czynników ryzyka i czynników chroniących.
4. W sprawozdaniach PARPA–G1 z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz w sprawozdaniach z realizacji gminnego programu przeciwdziałania narkomanii za 2016 rok i 2017 rok wykazano nierzetelne dane o liczbie uczestników programu profilaktycznego „Szkoła dla rodziców i wychowawców”.

## IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Uwzględnianie w Gminnych Programach:
  - precyzyjnych celów, działań i odbiorców programów profilaktyki oraz mierzalnych wskaźników skuteczności zamierzonych przedsięwzięć, adekwatnie do rzetelnie zdiagnozowanych potrzeb,
  - działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej prowadzonej w szkołach i placówkach systemu oświaty, a także diagnozy występujących w nich czynników ryzyka i czynników chroniących.
2. Rzetelne prezentowanie danych o liczbie uczestników programów profilaktycznych w sprawozdaniach PARPA–G1 oraz w sprawozdaniach z realizacji gminnego programu przeciwdziałania narkomanii.

## 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 Białymstoku. 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 i 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.

Białystok 23 kwietnia 2019 r.

Kontroler:

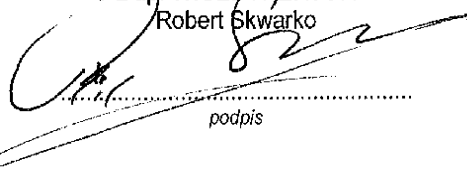
Jerzy Chwiedosik  
główny specjalista kontroli państwowej

  
.....  
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku

z up. WICEDYREKTOR

Robert Skwarko

  
.....  
podpis