



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-016-01/2013
P/13/068

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/068 – „Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży szkolnej”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Witold Dąbrowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86541 z 30 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Kolbudach, 83-050 Kolbudy, ul. Staromłyńska 1 (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Grombala – Wójt Gminy Kolbudy (dalej: „Wójt Gminy”). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹ realizację przez Urząd w latach 2011-2012 (z uwzględnieniem okresu do dnia zakończenia kontroli, tj. do 28 listopada 2013 r.) zadań w zakresie przeciwdziałania zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadniają m.in.:

- opracowanie i wdrożenie Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Kolbudy na lata 2006-2013 (dalej: „Strategia”);
- uchwalenie i realizowanie rocznych Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2008-2013 (dalej: „GPPN”);
- zatrudnienie psychologów i pedagogów we wszystkich placówkach oświatowych oraz zapewnienie opieki pielęgniarstwa w tych placówkach;
- prawidłowe kontrolowanie spełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat;
- zapewnienie nauczycielom doskonalenia w zakresie przeciwdziałania zjawiskom patologicznym w szkole;
- organizacja w szkołach podstawowych i gimnazjum świetlic dla uczniów, którzy muszą dłużej przebywać w szkole;
- realizacja wszystkich wniosków pokontrolnych, sformułowanych przez NIK po kontroli „Przeciwdziałanie zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych”, przeprowadzonej w Urzędzie w 2007 r. (kontrola Nr P/07/081).

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na wydatkowaniu dochodów z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu uzyskanych w latach 2011-2012 w kwocie 129.530,75 zł niezgodnie z ich przeznaczeniem, tj. na cele inne niż na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałaniu narkomanii.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań w zakresie zapobiegania (przeciwdziałania) przejawom patologii wśród dzieci i młodzieży

1.1 Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych

Opis stanu
faktycznego

Rada Gminy, realizując obowiązek wynikający z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej², uchwaliła Strategię³, której projekt został opracowany w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Kolbudach (dalej: „GOPS”) przy merytorycznym wsparciu Ośrodka Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV w Częstochowie.

Strategia zawierała:

1. Diagnozę opartą na badaniu źródeł zastanych (m.in. dane statystyczne i dane z innych instytucji np. GOPS, powiatowego urzędu pracy, Policji) oraz analizie skonstruowanych specjalnie ankiet. Podstawowym narzędziem badawczym, za pomocą którego zidentyfikowano problemy społeczne Gminy, były wyniki ankiety rozesłanej do osób mających wpływ na kształt lokalnej polityki społecznej (między innymi reprezentujących wybrane instytucje lokalne, takie jak: ośrodek zdrowia, Kościół, szkoły, organizacje pozarządowe – PCK i Caritas, lokalni przedsiębiorcy, pracownicy socjalni GOPS-u), radnych i mieszkańców Gminy. W wyniku tych badań za najistotniejsze problemy społeczne uznano: bezrobocie, uzależnienia, dziedziczenie ubóstwa (w szczególności w rodzinach wielodzietnych), niedostosowanie społeczne (przede wszystkim osób o niskich dochodach);
2. Identyfikację najistotniejszych zjawisk patologicznych wśród dzieci i młodzieży, w tym kolejno według wagi problemu: alkoholizowanie się, zaniedbanie przez dom, różnego rodzaju agresje, kradzieże, palenie papierosów, niszczenie mienia szkolnego;
3. Wskazanie obszarów wymagających zaprogramowania działań do rozwiązania występujących w nich problemów: wsparcie rodziny, przeciwdziałanie ubóstwu i jego negatywnym skutkom, opieka nad osobami samotnymi, w podeszłym wieku i niepełnosprawnymi, rozwiązywanie problemów uzależnień, rozbudowa organizacji pozarządowych;
4. Cele strategiczne, cele szczegółowe dla celów strategicznych oraz kierunki działań dla celów szczegółowych, w tym cel strategiczny nr 1 „Pomoc rodzinom z problemami opiekuńczo-wychowawczymi” oraz cele szczegółowe dla jego realizacji, dotyczące pomocy: osobom i rodzinom, u których stwierdzono bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, niepełnosprawnym i długotrwale chorym dzieciom i ich rodzinom, rodzinie w kształceniu i wszechstronnym rozwoju dzieci i młodzieży, dzieciom z rodzin patologicznych oraz całym rodzinom (dla ww. celów szczegółowych określono 13 kierunków działań);
5. Odpowiedzialnych za realizację kierunków działań (Rada Gminy, Urząd, jednostki organizacyjne samorządu gminnego i pomocy społecznej, szkoły) oraz źródła finansowania (budżet samorządu lokalnego, środki pozyskane z funduszy zewnętrznych: rządowych, pozarządowych, programów celowych);
6. Zasady wdrażania, monitoringu i ewaluacji zapisów strategicznych (powołanie przez Wójta Gminy Zespołu wdrażającego Strategię, roczne oceny poziomu wdrażania poszczególnych celów i kierunków działań przekazywane Wójtowi

² Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.

³ Uchwała Nr II/12/2006 Rady Gminy Kolbudy z 5 grudnia 2006 r.

i Radzie Gminy) oraz możliwe do zastosowania wskaźniki do skutecznych ocen poziomu wdrażania celów.

(dowód: akta kontroli str. 4-21)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2 Działania oświatowe realizowane przez Gminę

Opis stanu
faktycznego

Gmina Kolbudy w badanym okresie prowadziła pięć jednostek oświatowych: Zespół Kształcenia Podstawowego i Gimnazjalnego w Kolbudach (dalej: „ZKPiG”), Zespół Kształcenia i Wychowania (dalej: „ZKiW”) w BielkóWKu w skład którego wchodziły szkoła podstawowa i przedszkole, ZKiW w Lublewie (szkoła podstawowa i przedszkole), Szkoła Podstawowa w Pręgowie oraz Gminne Przedszkole w Kolbudach.

(dowód: akta kontroli str. 141)

W roku szkolnym 2011/2012 we wszystkich czterech szkołach podstawowych (do których uczęszczało łącznie 1.016 uczniów) przewidziano zatrudnienie psychologów i pedagogów w łącznym wymiarze (odpowiednio) 37 i 71 godzin tygodniowo, natomiast w gimnazjum (373 uczniów) – zatrudnienie psychologów i pedagogów w wymiarze po 20 godzin tygodniowo.

W roku szkolnym 2012/2013 we wszystkich szkołach podstawowych (1.036 uczniów) przewidziano zatrudnienie psychologów i pedagogów w łącznym wymiarze (odpowiednio) 39 i 71 godzin tygodniowo, natomiast w gimnazjum (409 uczniów) – zatrudnienie psychologów i pedagogów w wymiarze po 23 godziny tygodniowo.

(dowód: akta kontroli str. 233-234)

Opiekę pielęgniarską prowadzono we wszystkich ww. placówkach przez pielęgniarki wykonujące obowiązki na podstawie umów zawartych z Narodowym Funduszem Zdrowia. W największym wymiarze czasowym ww. opiekę sprawowano w ZKPiG (od poniedziałku do piątku), a w najmniejszym w ZKiW w Lublewie i w Szkole Podstawowej w Pręgowie (raz na dwa tygodnie przez 2-3 godziny).

(dowód: akta kontroli str. 235)

We wszystkich placówkach oświatowych, zgodnie z § 7 ust. 1 Załącznika Nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół⁴, zorganizowano świetlice dla uczniów, którzy muszą dłużej przebywać w szkole ze względu na czas pracy ich rodziców (prawnych opiekunów), organizację dojazdu do szkoły lub inne okoliczności wymagające zapewnienia uczniowi opieki w szkole. Liczba uczniów w grupie wychowawczej nie przekraczała, zgodnie z § 7 ust. 2 Załącznika Nr 2 do ww. rozporządzenia, 25 osób.

(dowód: akta kontroli str. 234, 240-242)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3 Kontrola realizacji obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie Uchwały Rady Gminy Kolbudy Nr XIV/126/2004 z 27 kwietnia 2004 r. utworzono jednostkę budżetową obsługi administracyjnej oświaty o nazwie Jednostka Obsługi Oświaty (dalej: „JOO”). Przedmiotem działania JOO było m.in.

⁴ Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.

prorowadzenie spraw związanych z realizacją zadań Gminy w zakresie oświaty, w tym spraw nadzoru Gminy jako organu prowadzącego szkoły i przedszkola.

(dowód: akta kontroli str. 36-38)

JOO kontrolowała spełnianie obowiązku nauki przez młodzież zamieszkałą na terenie Gminy i prowadziła ewidencję spełnienia tego obowiązku (określonego w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁵ – dalej: „ustawa o systemie oświaty”). Dane w ewidencji były zgodne z danymi zawartymi w Systemie Informacji Oświatowej (dalej: „SIO”) prowadzonym przez JOO.

(dowód: akta kontroli str. 39-128, 135-140)

Po otrzymaniu z JOO informacji Wójt Gminy, na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, występował do rodziców dzieci z żądaniem udzielenia informacji o spełnianiu przez nie obowiązku nauki i ewentualnych zmianach w tym zakresie – takich wystąpień było 78 w 2012 r. i 62 w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 129-133)

W latach 2011 i 2013 wystąpiły przypadki niespełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat. Zostały one wykazane w SIO. W 2011 r. obowiązku tego nie spełniały dwie, a w 2013 r. pięć osób (wszystkie były uczniami I klasy gimnazjum). Wójt Gminy wysłał wezwanie do spełnienia obowiązku nauki wraz z informacją dotyczącą wszczęcia postępowania w trybie egzekucji administracyjnej. Skutkiem tych działań było ustanowienie nadzoru kuratorskiego (w stosunku do czterech osób). Jedna osoba, według oświadczenia rodzica, przebywała za granicą, jedna – przed zawiadomieniem ze szkoły ukończyła 18 lat, natomiast w jednym przypadku sąd rodzinny 26 marca 2013 r. umorzył sprawę nie nakładając obowiązku nauki ze względu na trudną sytuację rodzinną – uczeń w sierpniu skończył 18 lat.

(dowód: akta kontroli str. 129, 306)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.4 Doskonalenie nauczycieli w zakresie przeciwdziałania zjawiskom patologicznym w szkole

Opis stanu faktycznego

Urząd, zgodnie z art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela⁶, wyodrębnił środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. W latach 2011-2013 wyodrębniono na ww. cele środki w kwotach – odpowiednio – 66.800 zł, 75.340 zł i 77.233 zł, natomiast wydatkowano: 38.456,33 zł, 72.006,16 zł i 32.008,44 zł (według stanu na 30 września 2013 r.), tj. odpowiednio: 57,6%, 95,6% i 41,4% zaplanowanej kwoty.

(dowód: akta kontroli str. 236)

Na doskonalenie nauczycieli w zakresie umiejętności psychologiczno-pedagogicznych w 2011 r. wykorzystano 8.921,81 zł, w 2012 r. – 11.910 zł, a w 2013 r. (do 30 września) 4.700 zł (odpowiednio: 23,2%, 16,5% i 14,7% środków na doskonalenie nauczycieli w poszczególnych latach). W okresie objętym kontrolą nauczyciele z jednostek oświatowych Gminy uczestniczyli w 27 szkoleniach, w tym m.in. w szkoleniach: STOP środkom psychotropowym (100 osób), Agresja i przemoc w szkole – metody wczesnej interwencji (65 osób), Wczesne wspomaganie oraz edukacja i terapia dzieci i młodzieży z zaburzeniami rozwoju (6 osób).

⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.5 Realizacja przez Gminę zadań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych

Opis stanu faktycznego

Rada Gminy przyjęła do realizacji Gminne Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2011⁷, 2012⁸ i 2013⁹.

W każdym z ww. programów założono trzy główne cele, obejmujące dzieci i młodzież:

- zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób zagrożonych patologią społeczną (alkoholizm, narkotyki i inne środki psychoaktywne);
- udzielanie rodzinom, w których występują problemy uzależnień od alkoholu i narkotyków pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności przed przemocą;
- prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów uzależnień, w szczególności dla dzieci i młodzieży.

Pozostałe zadania (również identyczne we wszystkich ww. programach) to: podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 14 ust. 1 pkt. 1-4 i art. 15 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁰ (dalej: „ustawa o wychowaniu w trzeźwości”), opiniowanie przez Gminną Komisję ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii (dalej: „Gminna Komisja”) wniosków na sprzedaż alkoholi, zatrudnienie osób do prowadzenia zajęć opiekuńczo-wychowawczych oraz sportowo-rekreacyjnych, kontynuowanie działań edukacyjnych skierowanych do sprzedawców napojów alkoholowych, promocja programu profilaktyki.

Przy celu głównym opisanym w tiret trzecie problemy alkoholowe wśród dzieci i młodzieży oraz skala tego zjawiska w tej grupie osób – w każdym z ww. trzech programów – zostały opisane następująco: „Na podstawie sporządzonej dla gminy Kolbudy diagnozy problemów społecznych, wniosków z warsztatów profilaktycznych i badań własnych stwierdza się między innymi: w szkołach podstawowych i gimnazjum problem zagrożenia uczniów alkoholizmem jest nieco większy niż narkomanii. Największym problemem są papierosy, piwo, agresja i brak integracji wśród uczniów”.

Po takiej diagnozie problemu w programie na 2011 r. zawarto część pn. „Metody realizacji i cele” z zapisami dotyczącymi ograniczenia możliwości zakupu i spożywania alkoholu przez dzieci i młodzież poprzez m.in.:

- a) stworzenie alternatywnych, ciekawych możliwości spędzenia czasu, szczególnie poprzez organizowanie dodatkowych pozalekcyjnych zajęć sportowych;
- b) finansowanie doposażenia w sprzęt sportowy i rekreacyjny z przeznaczeniem dla szkół i stanic wodnych;
- c) wspieranie i finansowanie szkolnych programów profilaktycznych np.: „Domowi Detektywi”, „Spójrz inaczej”, itp.;

⁷ Uchwała Nr IV/21/2011 Rady Gminy Kolbudy z 31 stycznia 2011 r.

⁸ Uchwała Nr XVI/134/2011 Rady Gminy Kolbudy z 16 grudnia 2011 r.

⁹ Uchwała Nr XXIX/222/2012 Rady Gminy Kolbudy z 21 grudnia 2012 r.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.

- d) organizowanie i finansowanie tematycznych spektakli teatralnych dla szkół i innych przedsięwzięć artystycznych propagujące postawy trzeźwości;
- e) zakup do świetlic opiekuńczo-wychowawczych wydawnictw edukacyjnych oraz materiałów piśmiennie-dekoracyjnych;
- f) finansowanie lokalnych imprez artystyczno-muzycznych dla dzieci i młodzieży z programem profilaktyczno-wychowawczym;
- g) zorganizowanie dla klas gimnazjalnych cyklicznych spotkań z osobami ze wspólnoty „AA” i „DDA”;
- h) finansowanie pozalekcyjnych zajęć sportowych oraz dożywianie dzieci i młodzieży biorących w nich udział;
- i) kontynuacja współpracy z Kościołem katolickim i innymi Kościołami oraz związkami wyznaniowymi;
- j) prowadzenie badań w szkołach służących ocenie efektywności profilaktyki (realizują pedagodzy szkolni);
- k) kontynuacja współpracy z Towarzystwem Profilaktyki Środowiskowej „Mrowisko”.

Program na 2012 r. w tej części zawierał również następujące zadania:

- ograniczenie czasu dysfunkcji i szkód jakie mogą spowodować używki;
- opóźnienie w zakresie inicjacji różnych negatywnych zachowań;
- realizacja i finansowanie projektu Ministerstwa Edukacji Narodowej w programie „Profilaktyka a Ty” (dalej: „PaT”) Komendy Głównej Policji w ramach rządowego programu ograniczanie przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej”;
- kontynuacja konkursu Piosenki Morskiej.

Program na 2013 r. w tej części zawierał również następujące zadania:

- kontynuacja i rozpropagowanie kampanii „Pozory mylą a dowód nie”;
- kontynuacja kontroli placówek prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych oraz miejsc gromadzenia się dzieci i młodzieży w miejscach pozaszkolnych;
- organizowanie i sfinansowanie regionalnego przystanku „PaT” województwa pomorskiego przy współpracy z impresariatem „PaT”;
- współpraca z Gdańskim Centrum Profilaktyki i Uzależnień.

(dowód: akta kontroli str. 243-261)

Zadania wynikające z programów realizował Pełnomocnik Wójta ds. profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii (dalej: „Pełnomocnik”) przy współpracy z Gminną Komisją.

(dowód: akta kontroli str. 263, 268)

Z realizacji m.in. ww. programów na lata 2011 i 2012 Pełnomocnik sporządził dwa dokumenty¹¹, z których wynika, że dotyczą one realizacji łącznie trzech programów: „Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych”, „Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2008-2013” i „Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie i Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie”, gdyż mają one zbieżne zadania oraz są skierowane do podobnych grup osób. W ww. dokumentach wymieniono działania ciągłe (prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych, sportowo-rekreacyjnych, organizację widowisk teatralno-profilaktycznych, warsztatów profilaktycznych), udział w programach „Spójrz inaczej”, „Razem bezpieczniej”, „Profilaktyka a Ty”, „Pozory mylą, dowód nie” (program edukacyjny skierowany do sprzedawców napojów alkoholowych), realizację zadań pojedynczych (zakupy sprzętu sportowego, sfinansowanie udziału młodzieży w koncertach, organizacja obozów żeglarskich, nauka pływania).

¹¹ Z 30 marca 2012 r. pn. „Realizacja programu profilaktyki w 2011 r.” oraz z 11 marca 2013 r. pn. „Realizacja programu profilaktyki w 2012 r.”.

(dowód akta kontroli str. 263-273)

Komisariat Policji w Kolbudach w latach 2011-2013 nie prowadził postępowań przygotowawczych, dotyczących czynu z art. 43 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(dowód: akta kontroli str. 301-302)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2011-2013 nie określono mierzalnych wskaźników stopnia ich realizacji oraz zaawansowania w czasie, co utrudnia – zdaniem NIK – monitorowanie stopnia ich realizacji oraz dokonanie oceny ich skuteczności.

(dowód: akta kontroli str. 243-261)

Wprawdzie z wyjaśnień Wójta Gminy wynika m.in., że:

- informacje dotyczące skuteczności realizacji ww. programów (zawierające dane odnośnie rodzaju i ilości podjętych działań i zrealizowanych zadań) były przedstawiane w corocznych sprawozdaniach,
- w Gminie co dwa lata przeprowadzane są ankiety, których wyniki dowodzą, że problem alkoholizmu wśród młodzieży wykazuje tendencje spadkowe,
- na podstawie analizy corocznych sprawozdań z działalności i efektywności działań Gminnej Komisji można określić zakres zadań, na które należy położyć szczególny nacisk w następnym roku

to jednak nieokreślenie ww. wskaźników utrudnia – zdaniem NIK – monitorowanie stopnia realizacji programów oraz dokonanie oceny ich skuteczności.

(dowód: akta kontroli str. 294-295)

1.6 Realizacja przez Gminę zadań w zakresie przeciwdziałania narkomanii

Opis stanu
faktycznego

GPPN został przyjęty uchwałą Rady Gminy nr XIV/111/2008 z 27 marca 2008 r. Projekt GPPN opracowała powołana 1 marca 2008 r.¹² Gminna Komisja, której członkami byli przedstawiciele różnych instytucji i zawodów, m.in.: nauczyciel, psycholog, lekarz, policjant, sołtys, radny.

(dowód: akta kontroli str. 31, 35)

W ww. uchwale zapisano, że diagnozę problemów narkomanii wśród młodzieży szkolnej przeprowadzono w 2007 r. na podstawie anonimowej ankiety wypełnionej przez 429 uczniów szkół podstawowych i gimnazjum oraz obserwacji i wywiadów prowadzonych przez pedagogów i psychologów szkolnych, zjawisko narkomanii na terenie Gminy występowało, ale miało niewielkie natężenie – kontaktu z narkotykami nie miało 99% uczniów szkół podstawowych i 92% uczniów gimnazjum.

(dowód: akta kontroli str. 24-25, 32-34)

GPPN działaniami w ramach przeciwdziałania narkomanii objął trzy pierwsze zadania, wymienione w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii¹³ (dalej: „ustawa przeciw narkomanii”), tj.: zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i osób zagrożonych uzależnieniem, udzielanie rodzinom, w których występują problemy narkomanii, pomocy psychospołecznej i prawnej, prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie

¹² Zarządzenie Nr 63/2008 Wójta Gminy Kolbudy z 21 lutego 2008 r. w sprawie powołania Gminnej Komisji ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii.

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz.124 ze zm.

rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych.

GPPN nie zawierał zapisów o działaniach zawartych w pkt 4 i 5 ww. przepisu, tj. o: wspomaganiu działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów narkomanii oraz o pomocy społecznej udzielanej osobom uzależnionym i rodzinom osób uzależnionych dotkniętym ubóstwem i wykluczeniem społecznym i integrowanie ze środowiskiem lokalnym tych osób z wykorzystaniem pracy socjalnej i kontraktu socjalnego.

(dowód: akta kontroli str. 23-27)

Wójt Gminy wyjaśnił m.in., że problem narkomanii w Gminie Kolbudy występuje marginalnie. Przyjęty GPPN w sposób bardzo ogólnikowy określa działania podejmowane w tym zakresie. Część zadań wynikających z art. 10 ust. 1 ustawy przeciw narkomanii, nie uwzględnionych w GPPN, jest ujmowana w Gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Ww. Programy obejmują po części te same działania podejmowane na rzecz tej samej grupy osób. Ponadto niektóre zadania, jak te dotyczące pomocy społecznej osobom uzależnionym i rodzinom osób uzależnionych dotkniętym ubóstwem i wykluczeniem społecznym i integrowanie ze środowiskiem lokalnym tych osób z wykorzystaniem pracy socjalnej i kontraktu socjalnego, są realizowane przez GOPS, wymieniony w GPPN jako jeden z wielu jego realizatorów.

(dowód: akta kontroli str. 28-31)

Komendant Komisariatu Policji w Kolbudach poinformował, że funkcjonariusze tej jednostki wspólnie z funkcjonariuszami Straży Granicznej w Gdańsku, przy wykorzystaniu psa tropiącego, dokonali w 2013 roku czterech kontroli terenu ZKPiG nie ujawniając środków odurzających.

(dowód: akta kontroli str. 307)

Od uchwalenia GPPN nie był modyfikowany, a zatem nie uwzględniał kierunku działań określonych w obszarze Profilaktyka, Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2016.

Wójt Gminy wyjaśnił, że kierunki te zostaną uwzględnione przy opracowaniu gminnego programu przeciwdziałania narkomanii na kolejne lata.

Na etapie opracowania w GPPN nie zostały uwzględnione działania przewidziane w Wojewódzkim Programie Przeciwdziałania Narkomanii.

Według wyjaśnienia Wójta GPPN wypełnia zamysł ustawodawcy. Zakłada on bowiem osiągnięcie celu ogólnego, którym jest ograniczenie używania narkotyków i związanych z tym problemów społecznych i zdrowotnych. Prowadzone przez Gminę działania są szeroko realizowane poprzez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, oświatowo-wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i zapobiegawczej. GPPN nie odnosi się do innych programów profilaktycznych i nie był przedmiotem rozstrzygnięć Wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 24-26, 31)

GPPN nie określał kosztów realizacji poszczególnych zadań w kolejnych latach. Wskazywał, że środki na jego realizację będą corocznie uwzględniane w budżecie Gminy w dziale 851. Wójt Gminy wyjaśnił, że środki na realizację działań profilaktycznych nie były planowane w rozbiu na poszczególne szkoły, w budżecie zadaniowym była planowana ogólna kwota wydatków na szeroko rozumianą

profilaktykę skierowaną przede wszystkim do dzieci i młodzieży z terenu Gminy Kolbudy.

(dowód: akta kontroli str. 31)

W GPPN określono:

- dwa cele długoterminowe (zmniejszenie problemów wynikających z narkomanii, ograniczenie możliwości zakupów narkotyków, alkoholu, papierosów) i pięć celów szczegółowych (zwiększenie liczby szkoleń dla osób pracujących z dziećmi i młodzieżą z zakresu profilaktyki mających na celu zwiększenie kompetencji zawodowych, zwiększenie zajęć edukacyjnych i sportowych, integracja środowiska, systematyczna współpraca z rodzicami, prelekcje, warsztaty, festyny, dostęp do wystarczającej ilości materiałów informacyjnych).
- mierzalne wskaźniki dla ww. celów (m.in. liczba dzieci i młodzieży osiągającej większą świadomość o szkodliwości środków uzależniających, liczba tematycznych szkoleń, liczba osób objętymi szkoleniami) określając, że informacje o osiągnięciu celów będą uzyskiwane np. na podstawie: ankiet, wywiadów, kontroli, list obecności na szkoleniach, dzienników zajęć edukacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 27)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W GPPN określono wprowadzić mierzalne wskaźniki osiągnięcia stopnia zamierzonych celów, jednak nie określono harmonogramów ich realizacji, co zdaniem NIK utrudnia monitorowanie ich zaawansowania w czasie.

(dowód: akta kontroli str. 27)

1.7 Monitoring realizowanych działań profilaktycznych

Opis stanu
faktycznego

Urząd nie objął realizacji GPPN systematycznym monitoringiem w zakresie pozyskiwania informacji ilościowych i jakościowych przebiegu wdrażania programu w aspekcie finansowym, jak i czasowym, ponieważ – jak wyjaśnił Pełnomocnik – problem narkomanii na terenie Gminy jest zjawiskiem marginalnym.

(dowód: akta kontroli str. 30, 275)

Raporty z realizacji GPPN w latach 2011-2013 były sporządzane i przekazywane Radzie Gminy oraz do Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii w terminach przewidzianych w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Rada Gminy nie zgłaszała uwag do realizacji tego programu.

(dowód: akta kontroli str. 22, 275)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.8 Ewaluacja końcowa Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii

Opis stanu
faktycznego

Ponieważ GPPN obowiązuje do końca 2013 r. jego ewaluację końcową można przeprowadzić po 31 grudnia 2013 r.

1.9 Wspomaganie przez Gminę działań w zakresie profilaktyki narkomanii prowadzonej wśród dzieci i młodzieży szkolnej, w tym wśród uczniów szkół podstawowych i gimnazjum w latach 2011-2013 (do 31 sierpnia)

Opis stanu
faktycznego

Działania założone do realizacji w GPPN i w Gminnych Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych zostały zaakceptowane przez Radę Gminy. Zakres tych działań zapewniał kształcenie, wychowanie i opiekę, w tym profilaktykę społeczną jako zadanie oświatowe. W zakresie przeciwdziałania narkomanii profilaktyka miała charakter uniwersalny.

(dowód: akta kontroli str. 243-261)

Realizowane w placówkach oświatowych programy profilaktyczne i edukacyjne obejmowały w szczególności poniższe działania: prowadzenie świetlic opiekuńczo-wychowawczych w szkołach, pozalekcyjne zajęcia sportowo-rekreacyjne, organizacja widowisk teatralno-profilaktycznych dla dzieci i młodzieży, organizacja dla dzieci i młodzieży wyjazdów na obozy żeglarskie z programem profilaktycznym, zajęć z nauki pływania na basenie, warsztatów profilaktycznych ze specjalistami dla młodzieży gimnazjalnej, udział młodzieży gimnazjalnej w warsztatach profilaktycznych w Młodzieżowym Ośrodku Terapeutycznym „Mrowisko” w Sopocie, przygotowanie młodzieży do uczestnictwa w programie pilotażowym Komendy Głównej Policji „PaT”, udział młodzieży w kilkudniowych warsztatach profilaktyczno-teatralnych prowadzonych przez instruktora programu „PaT”, organizacja finałowego pomorskiego Przystanku „PaT” w Kolbudach, cykliczne prowadzenie w szkołach na terenie gminy programu „Spójrz inaczej” dla klas I i III, prowadzenie w szkole w Kolbudach programu profilaktycznego „Domowi Detektywi”, udział młodzieży szkolnej w programie szkoleniowo-propagandowym „Bezpiecznie – chce się żyć”, udział młodzieży w programie profilaktyki uzależnień „Dobre wybory”, organizacja terapeutycznych pobytów dzieci w ośrodku w Wygoninie, z realizacją programu szkolnego, organizacja warsztatów profilaktyczno-pedagogicznych dla nauczycieli, koncertów związanych z tematyką narkomanii.

(dowód: akta kontroli str. 262-274)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.11 Wydatki budżetu Gminy na realizację Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w latach 2011-2013 (do 31 sierpnia 2013 r.)

Opis stanu
faktycznego

W 2011 r. wydatki pn. „Zwalczanie narkomanii” ujęto w planie finansowym (w rozdziale 85153, paragrafie 4300 zakup usług pozostałych) w kwocie 5.050 zł, natomiast wydatkowano z powyższego tytułu 5.010,20 zł.

(dowód: akta kontroli str. 142-147, 169-170)

W 2012 r. wydatki te ujęto w planie finansowym w rozdziale 85153 w łącznej kwocie 10.600 zł (z tego w §§: 4170 wynagrodzenia bezosobowe 150 zł, 4210 zakup materiałów i wyposażenia 50 zł, 4300 zakup usług pozostałych 10.025 zł, 4430 różne opłaty i składki 375 zł), natomiast wydatkowano 9.191,27 zł (z tego w §§: 4170 wynagrodzenia bezosobowe 150 zł, 4210 pozostałe wydatki 47,87 zł, 4300 zakup usług pozostałych 8993,40 zł).

(dowód: akta kontroli str. 148-156, 171-173)

W 2013 r. wydatki te ujęto w planie finansowym w rozdziale 85153 w łącznej kwocie 15.000 zł (z tego w §§: 4170 wynagrodzenia bezosobowe 500 zł, 4210 zakup materiałów i wyposażenia 1.000 zł, 4300 zakup usług pozostałych 12.500 zł, 4430 różne opłaty i składki 1.000 zł), natomiast wydatkowano (do dnia 31.08.2013 r.) 1.800,00 zł (w całości w § 4300 zakup usług pozostałych).

(dowód: akta kontroli str. 157-167, 219-220)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.12 Wydatki budżetu Gminy na działania określone w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii w latach 2011-2013 (do 31 sierpnia 2013 r.)

Opis stanu faktycznego

GPPN nie uwzględniał kierunków działań określonych w obszarze Profilaktyka, Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2016.

(dowód: akta kontroli str. 31)

1.13 Dochody i wydatki środków uzyskanych z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych

Opis stanu faktycznego

Planowane dochody z tytułu wpływów z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu były w tej samej wysokości, co zaplanowane wydatki na realizację GPPN oraz gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w latach 2011-2013 (do 31 sierpnia) i w poszczególnych latach badanego okresu wynosiły – odpowiednio – 270.000 zł, 268.300 zł i 315.100 zł.

(dowód: akta kontroli str. 168)

Faktyczne dochody z powyższego tytułu w latach 2011-2012 były wyższe od planowanych o 88.804,45 zł, a wydatki wyniosły 497.573,70 zł, tj. o 129.530,75 zł mniej niż zaplanowano na realizację zadań z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii. Nadwyżek wykonanych dochodów nad poniesionymi wydatkami w latach 2011-2012 (łącznie 129.530,75 zł) nie wykorzystano na realizację Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii.

(dowód: akta kontroli str. 168, 174-232)

Wójt Gminy wyjaśnił, że w ramach wydatków na realizację GPPN oraz programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w latach 2011-2012 nie dokonywano zmian planów i wydatków z uwagi na fakt, iż w poszczególnych latach w całości zrealizowano założone zadania przyjęte uchwałami Rady Gminy Kolbudy. Realizacja dodatkowych zadań wiązałaby się z nakładami nie tylko finansowymi, ale przede wszystkim czasowymi. Przygotowanie w krótkim czasie do realizacji kolejnego zadania nie było zatem brane pod uwagę, ponieważ nie było czasu na jego zrealizowanie i skosumowanie środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 303-305)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Niewydatkowane dochody z opłat określonych w art. 11¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości (w 2011 r. w kwocie 54.898,11 zł i w 2012 r. w kwocie 74.632.64 zł), zostały na koniec roku budżetowego przeksięgowane na konto 961 – wynik wykonania budżetu i – jako wolne środki budżetowe w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴ – zaplanowane w budżecie roku następnego po stronie przychodów. Środki te, na podstawie uchwał Rady Gminy w sprawie budżetu Gminy, zostały wydatkowane na pokrycie deficytu budżetowego i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, tj. niezgodnie z ich przeznaczeniem.

Wprawdzie z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że w ramach wydatków na realizację GPPN oraz programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w latach 2011-2012 nie dokonywano zmian planów i wydatków z uwagi na fakt,

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

iż w poszczególnych latach w całości zrealizowano założone zadania przyjęte uchwałami Rady Gminy Kolbudy, a realizacja dodatkowych zadań wiązałaby się z nakładami nie tylko finansowymi, ale przede wszystkim czasowymi (przygotowanie w krótkim czasie do realizacji kolejnego zadania nie było zatem brane pod uwagę, ponieważ nie było czasu na jego zrealizowanie i skonsumowanie środków finansowych) to jednak zgodnie z art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości, dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18¹ oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ tej ustawy powinny być wykorzystane na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii i nie mogą być przeznaczane na inne cele.

(dowód: akta kontroli str. 296-300, 303-305)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹⁵ realizację przez Urząd zadań w zakresie zapobiegania przejawom patologii wśród dzieci i młodzieży.

2. Realizacja wniosków po kontroli NIK przeprowadzonej w 2007 r.

Opis stanu faktycznego

Urząd zrealizował wszystkie wnioski zawarte w wystąpieniu pokontrolnym LGD-41036-04-07 z 16 stycznia 2008 r. po przeprowadzonej w 2007 r. kontroli NIK „Przeciwdziałanie zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych” (kontrola Nr P/07/081).

Sporządzono sprawozdania z wykonania Programów Profilaktyki za lata 2005 i 2006. Terminowo przekazywano raporty Radzie Gminy z realizacji gminnego programu w zakresie przeciwdziałania narkomanii oraz do Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii. Urząd prowadzi bazę danych oświatowych w zakresie spełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat. Ponadto Urząd kontroluje spełnianie ww. obowiązku oraz kontroluje wykonywanie przez rodziców obowiązku powiadamiania organów gminy o formie spełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat. Kontrolowanie ww. obowiązków potwierdza prowadzona w tym zakresie korespondencja. Porównanie danych z ewidencji ludności i z SIO potwierdziło rzetelność sporządzonych sprawozdań w zakresie informacji o liczbie młodzieży w wieku 16-18 lat, realizującej obowiązek nauki.

„Program Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przystępczości wśród Dzieci i Młodzieży” nie został wdrożony gdyż, jak wynikało z odpowiedzi udzielonej przez Wójta Gminy na terenie gminy realizowana jest duża ilość innych programów.

(dowód: akta kontroli str. 22)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

- wydatkowanie wszystkich dochodów z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz dochodów z opłat określonych w art. 11¹ tej ustawy zgodnie z art. 182 tego aktu prawnego, tj. wykorzystywanie ich w poszczególnych latach budżetowych na realizację

¹⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałaniu 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 Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Gdańsk, dnia grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler
Witold Dąbrowski
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis