



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.411.2.2.2025

Pan Michał Urgoń
Prezydent Miasta Jastrzębie-Zdrój
Urząd Miasta Jastrzębie-Zdrój
Al. J. Piłsudskiego 60
44-335 Jastrzębie-Zdrój

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**I/25/001 Przygotowanie i realizacja przez wybrane gminy z województwa
śląskiego programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz
przeciwdziałania narkomanii w latach 2022-2024**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Jastrzębie-Zdrój ¹ , Aleja Józefa Piłsudskiego 60, 44-335 Jastrzębie-Zdrój
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Urgoń, Prezydent Miasta, od 6 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Anna Hetman, Prezydent Miasta, od 8 grudnia 2014 r. do 5 maja 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prawidłowość opracowania i przyjęcia przez jednostki samorządu terytorialnego gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. 2. Prawidłowość realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, w tym ich efektywność. 3. Legalność, rzetelność i gospodarność wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na realizację profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. 4. Rzetelność realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli P/19/094 – <i>Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków</i> oraz trwałość wprowadzonych w wyniku tych kontroli rozwiązań.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022–2024 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, o ile mają one związek z kontrolowaną działalnością
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Jacek Kordanowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/58/2025 z 26 marca 2025 r. Renata Gigoń, główny specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr LKA/74/2025 z 11 kwietnia 2025 r. Piotr Jużków, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/67/2025 z 28 marca 2025 r. Andrzej Pakuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/59/2025 z 26 marca 2025 r.

(akta kontroli: Tom I, str. 1-8)

¹ Dalej: Urząd, Miasto albo Kontrolowany.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez Urząd Miasta w Jastrzębiu-Zdroju programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w latach 2022-2024. Ocenę tę sformułowano w związku z wagą stwierdzonych nieprawidłowości przy wydatkowaniu środków w ramach tych programów.

W okresie objętym kontrolą, niezgodnie z przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz o przeciwdziałaniu narkomanii, wydatkowano część środków pochodzących z opłat za udzielanie przez Miasto zezwoleń na sprzedaż alkoholu⁴ na cele niezwiązane z rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz przeciwdziałaniem narkomanii. Nieprawidłowe wydatkowanie środków nastąpiło w związku z wydatkami przeznaczonymi na: budowę boiska szkolnego, remonty placów zabaw oraz zakup piasku na te place, bieżące utrzymanie placówek opiekuńczo-wychowawczych (opłaty za media), a także wydatków przeznaczonych na utrzymanie świetlic szkolnych. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą udział nieprawidłowo wydatkowanych środków z funduszu alkoholowego stanowił odpowiednio: 50,1%, 28,3% oraz 28,2%. Łącznie w okresie objętym kontrolą Miasto nieprawidłowo wydatkowało środki w kwocie 2 884,8 tys. zł.

Gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii⁵ na 2024 r. sporządzono na podstawie indywidualnej diagnozy opracowanej na potrzeby tego programu, natomiast programy uchwalone na lata 2022-2023 posiadały oparcie w diagnozie zawartej w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Jastrzębie Zdrój na lata 2021-2027⁶.

Nie wszystkie zawarte w programach cele i zadania wynikały ze wskazań zawartych w Narodowym Programie Zdrowia⁷, ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁸ i ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁹.

Dla celów programów bądź nie wskazano (jak w programach na lata 2022-2023), bądź wskazano (jak w programie na 2024 i Strategii) wskaźniki na podstawie których nie było możliwości skutecznego i precyzyjnego monitorowania postępu lub osiągnięcia zakładanego stopnia ich realizacji.

W okresie objętym kontrolą w zakresie profilaktyki uzależnień nastąpił wzrost realizowanej liczby programów rekomendowanych lub o potwierdzonej skuteczności.

Urząd nie przekazał w terminie do Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom informacji za 2022 r. z realizacji działań w ramach gminnego programu, a przekazane informacje za lata 2022-2024 nie obejmowały

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

⁴ Dalej: opłaty za koncesję albo fundusz alkoholowy.

⁵ Dalej: gminny program albo program.

⁶ Przyjęta Uchwałą Rady Miasta Jastrzębie Zdrój nr V.72.2021 z 27 maja 2021 r., dalej: Strategia.

⁷ Dalej: NPZ

⁸ Dz.U.2023.2151 t.j., dalej: ustawa o przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

⁹ Dz.U.2023.1939 t.j. ze zm., dalej: ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii.

wszystkich działań realizowanych przez Miasto lub wskazywały działania, które w rzeczywistości nie były realizowane; za lata 2022-2023 nie sporządzano również raportów z wykonania gminnych programów i efektów ich realizacji w celu przedłożenia ich Radzie Miasta, a także nie weryfikowano przeszkolenia członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych działającej do 23 lipca 2023 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Opracowanie i przyjęcie gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii
Opis stanu faktycznego	W okresie objętym kontrolą w Mieście obowiązywała Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Jastrzębie Zdrój na lata 2021-2027¹¹. Przyjęto również trzy gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych¹², które były uchwalone na lata 2022¹³, 2023¹⁴ oraz 2024¹⁵ co było zgodne z art. 4¹ ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. (akta kontroli: Tom I, str. 62-274) Pierwotnie gminny program na 2022 r. został uchwalony przez Radę Miasta uchwałą nr XIV.195.2021 z dnia 16 grudnia 2021 r. jednakże Wojewoda Śląski rozstrzygnięciem nadzorczym¹⁶ z dnia 20 stycznia 2022 r. stwierdził nieważności podjętej uchwały z uwagi na brak precyzyjnego określenia sposobu obliczania wysokości wynagrodzenia członków Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Wojewoda Śląski, rozstrzygnięciem nadzorczym¹⁷ z dnia 3 marca 2022 r. stwierdził również nieważność kolejnej podjętej przez Radę Miasta uchwały nr I.13.2022 z dnia 27 stycznia 2022 r. w sprawie gminnego programu na 2022 r.; powyższe nastąpiło z uwagi na brak określenia w gminnym programie sposobu realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania narkomanii. (akta kontroli: Tom I, str. 62-93) Jak zeznała, niepracująca już w Urzędzie, Główny specjalista – Pełnomocnik Prezydenta Miasta ds. rozwiązywania problemów alkoholowych, (...) <i>na potrzeby gminnych programów na lata 2022-2023 nie sporządzano odrębnej diagnozy. W tym zakresie obowiązywała Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Jastrzębia-Zdroju na lata 2021-2027, której te programy gminne były integralną częścią.</i>

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Dalej: Strategia.

¹² Dalej: gminny program albo program.

¹³ Program przyjęty uchwałą Rady Miasta nr V.64.2022 z dnia 31 marca 2022 r., następnie zmieniony uchwałą Rady Miasta nr XV.200.2022 z dnia 24 listopada 2022 r.

¹⁴ Program przyjęty uchwałą Rady Miasta nr XVI.216.2022 z dnia 15 grudnia 2023 r.

¹⁵ Program przyjęty uchwałą Rady Miasta nr I.8.2024 z dnia 25 stycznia 2024 r.

¹⁶ Znak: NPII.4131.1.46.2022.

¹⁷ Znak: NPII.4131.1.195.2022.

Ustalono, że diagnoza występujących w Mieście problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych została przeprowadzona przez zewnętrzny podmiot na potrzeby opracowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Jastrzębie Zdrój na lata 2021-2027¹⁸, której gminne programy stanowiły integralną część.

W ramach prac nad Strategią przeprowadzone zostało badanie ankietowe przedstawicieli instytucji i organizacji prowadzących działania na rzecz mieszkańców miasta w obszarze polityki społecznej. W badaniu wzięło udział 23 specjalistów m.in. z następujących instytucji: Komenda Miejska Policji, Ośrodek Pomocy Społecznej, Placówki Opiekuńczo-Wychowawcze, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, Powiatowy Urząd Pracy, Straż Miejska, Szkoła Podstawowa z Oddziałami Integracyjnymi nr 5, Wydział Polityki Społecznej i Mieszkaniowej, Wydział Spraw Rodzinnych i Alimentacyjnych, Warsztat Terapii Zajęciowej, Zakład Aktywności Zawodowej, a także Zespół Szkół Nr 9 Specjalnych im. dr. Mikołaja Witczaka.

W opinii respondentów najistotniejsze wydały się problemy związane z problemami rodziny, w tym alkoholizm i przemoc, które uzyskały łącznie 16 wskazań, w tym 6 razy wskazane zostały na pierwszym miejscu.

W podsumowaniu sekcji 3.2.4. Strategii, pn. *Uzależnienia, przemoc i bezpieczeństwo*, gdzie Strategia identyfikowała alkoholizm, narkomanię oraz przemoc w rodzinie wskazano, że istniała zależność między wzrostem liczby osób doprowadzanych przez funkcjonariuszy policji do wytrzeźwienia, spadkiem liczby realizowanych programów profilaktycznych oraz spadkiem liczby osób objętych programami profilaktycznymi a rosnącą liczbą wszczętych procedur niebieskiej karty i liczbą osób korzystających z mieszkań chronionych.

Według respondentów biorących udział w badaniu problem z nadużywaniem alkoholu w mieście cechowało średnie natężenie (8 wskazań) oraz wysokie (4 wskazania); z kolei uzależnienie od narkotyków w oczach respondentów było problemem średnim albo o niskim natężeniu (odpowiednio 11 i 4 wskazania), 8 osób nie miało zdania na ten temat. Jak zaznaczono w Strategii, w porównaniu z 2014 rokiem nastąpił wzrost znaczenia tego problemu w opinii respondentów.

W sporządzonej analizie SWOT (będącej elementem Strategii) diagnozy mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń w zakresie punktów *Rodzina i integracja społeczna* oraz *Bezpieczeństwo i mieszkalnictwo*, wskazano jako mocne strony: działalność zespołu interdyscyplinarnego, funkcjonowanie Punktu Interwencji Kryzysowej, rozwój usług na rzecz rodziny w ramach placówki wsparcia dziennego i asystentury rodzinnej, warsztaty prowadzone przez Poradnię psychologiczno – pedagogiczną, realizowanie programów profilaktycznych, szeroką działalność w zakresie profilaktyki społecznej; jako słabe strony wskazano istnienie tzw. gett socjalnych.

Jako szanse wskazano większą otwartość społeczeństwa na pomoc, a w zakresie zagrożeń przewidziano: słaby dostęp do profilaktyki zdrowotnej w zakresie terapii uzależnień, psychiatry czy psychologa, kryzys rodziny, a także rozwój patologii w zakresie zażywania dopalaczy i środków odurzających.

W ramach Strategii przewidziano także dwa wskaźniki dotyczące liczby realizowanych programów profilaktycznych oraz liczby osób objętych takimi

¹⁸ Przyjęta Uchwałą Rady Miasta Jastrzębie Zdrój nr V.72.2021 z 27 maja 2021 r., dalej: Strategia.

programami; wskaźniki miały na celu monitorowanie postępu jej wdrażania. Każdy ze wskaźników miał wartość bazową wg stanu na 31 grudnia 2019 r. oraz określoną tendencję: malejącą, rosnącą lub stałą. Przyjęcie tak nieprecyzyjnych wskaźników uniemożliwiało weryfikację skuteczności realizowanych działań co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: Tom I, str. 211-274)

W dniu 16 grudnia 2024 r., tj. w połowie wdrażania Strategii, dokonano jej ewaluacji gdzie ustalone Strategii wskaźniki wykazywały tendencje niezgodne z oczekiwaną tj. malejącą.

(akta kontroli: Tom I, str. 275-289)

Projekt Gminnego programu na 2024 r. został opracowany w oparciu o sporządzoną na jego potrzeby diagnozę, która zawierała m.in. informacje pozyskane z:

- Punktu Konsultacyjno-Informacyjnego przeciw przemocy w rodzinie, skąd ustalono znaczny wzrost liczby rodzin z problemem alkoholowym korzystających z pomocy punktu w okresie 2020-2022,
- Komendy Miejskiej Policji, skąd pozyskano informacje w zakresie liczby odnotowywanych przypadków związanych z prowadzeniem pojazdów na drogach publicznych w okresie 2020-2022,
- Ośrodka Pomocy Społecznej, skąd pozyskano informację w zakresie liczby rodzin korzystających ze świadczeń z powodu uzależnień,
- Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Ośrodka Pomocy Społecznej, Policji, placówek szkolno-wychowawczych oraz placówek zdrowia, skąd powzięto informacje o przeprowadzonych procedurach tzw. Niebieskiej karty.

Na potrzeby diagnozy przeprowadzono również badania ankietowe na grupie 1 000 mieszkańców Miasta, o średniej wieku - 43 lata, skąd powzięto informacje o ważności lokalnych problemów społecznych w zakresie:

- uzależnień behawioralnych (hazardu, od Internetu czy nowych technologii), gdzie 33% respondentów wskazało na ten problem jako istotny, a 37% jako raczej istotny,
- uzależnień od alkoholu, gdzie 48% respondentów wskazało na ten problem jako istotny, a 36% jako raczej istotny,
- uzależnień od narkotyków, gdzie 47% badanych wskazało na ten problem jako istotny, a 27% jako raczej istotny,
- przemocy domowej, gdzie 33% badanych wskazało na ten problem jako istotny, a 33% jako raczej istotny,

Na potrzeby przeprowadzonej diagnozy badano również: wiek inicjacji alkoholowej mieszkańców, częstotliwość i ilość spożywania alkoholu przez mieszkańców, liczbę miejsc w których można kupić alkohol (49% respondentów uznało, że jest ich na terenie Miasta za dużo), zagrożenie bezpieczeństwa i zdrowia w związku ze spożywaniem alkoholu, świadomość mieszkańców w zakresie miejsc w których osoby uzależnione mogą otrzymać pomoc (54% mieszkańców nie posiadało wiedzy w tym zakresie), nastroje mieszkańców w związku z ograniczeniem sprzedaży alkoholu w godzinach nocnych (54% ankietowanych chciało takiego zakazu), wiedzę mieszkańców w zakresie miejsc

gdzie można kupić narkotyki lub dopalacze (90% nie miało wiedzy w tym zakresie) oraz najczęściej przyjmowanych substancji odurzających, problemów uzależnień behawioralnych (w tym gier hazardowych czy zaburzeń odżywiania), zapotrzebowanie na realizację przez Miasto działań profilaktycznych na rzecz przeciwdziałania uzależnieniom.

Na podstawie wyżej wskazanej diagnozy zostało sformułowane 11 rekomendacji działań dla dorosłych:

- 1) Kontynuowanie działań i kampanii informacyjnej dotyczącej negatywnych skutków zdrowotnych, społecznych i prawnych wynikających z nadużywania alkoholu, a także mechanizmów uzależnienia.
- 2) Inicjowanie współpracy pomiędzy instytucjami oraz organizacjami działającymi w obszarze uzależnień.
- 3) Organizowanie szkoleń i kursów mających na celu podnoszenie kompetencji zatrudnionej kadry oraz zaangażowanie tych podmiotów w prowadzenie kampanii społecznych.
- 4) Wprowadzanie do podstawowej opieki zdrowotnej programów wczesnego rozpoznawania i krótkiej interwencji (WRKI) wobec osób pijących alkohol ryzykownie i szkodliwie.
- 5) Organizowanie szkoleń dla lekarzy i pielęgniarek w zakresie rozpoznawania wzorów spożywania alkoholu przez pacjentów i podejmowania interwencji wobec osób pijących alkohol ryzykownie i szkodliwie.
- 6) Przeprowadzenie kampanii informacyjnej na temat konsekwencji prowadzenia pojazdów pod wpływem alkoholu oraz podejmowanie działań mających na celu zmianę przekonań i postaw uczestników ruchu drogowego poprzez wzmacnianie postawy braku tolerancji dla spożywania alkoholu wśród osób kierujących pojazdami.
- 7) Współpraca z Policją, na przykład w celu rozpowszechniania przez nich ulotek, broszur i materiałów edukacyjnych podczas kontroli drogowych na temat wpływu alkoholu na organizm.
- 8) Rozpowszechnianie ulotek, broszur i plakatów, na których znajdować się będą informacje zachęcające do rzucenia palenia oraz sposoby i metody, które mogą w tym pomóc.
- 9) Podjęcie działań profilaktycznych wykorzystując przy tym strategię informacyjną mającą na celu edukację mieszkańców z zakresu szkodliwości nikotyny na zdrowie palacza i osób w jego najbliższym otoczeniu.
- 10) Wskazano na zwrócenie szczególnej uwagi na dostępność oraz rozpowszechnienie informacji na temat działań podejmowanych przez władze lokalne w zakresie przeciwdziałania uzależnieniu od narkotyków i dopalaczy, a także rozpowszechniania wiedzy o negatywnych skutkach ich zażywania.
- 11) Wskazano na zwrócenie większej uwagi na dostępność oraz rozpowszechnianie informacji na temat instytucji, do których może zgłosić się osoba uzależniona od hazardu, a także mechanizmów uzależnienia zarówno w środowisku dorosłych, jak i dzieci oraz młodzieży.

Diagnoza zawierała również wyniki badań przeprowadzonych wśród sprzedawców napojów alkoholowych w punktach sprzedaży na terenie Miasta

u 30 sprzedawców o średniej wieku 45 lat. W wyniku badania ustalono postawy sprzedawców alkoholu pod względem: sprzedaży alkoholu osobom nieletnim i nietrzeźwym, spożywania alkoholu w miejscu jego sprzedaży oraz nieprzyjemnych sytuacji inicjowanych przez osoby spożywające alkohol.

Dla sprzedawców napojów alkoholowych, w diagnozie, sformułowano rekomendację w zakresie przeprowadzenia kampanii informacyjnej, zarekomendowano również zapoznanie pracowników punktów sprzedaży napojów alkoholowych z procedurą skutecznej odmowy, wzmacnianiu umiejętności asertywności oraz ukazania sposobów wspomagających współpracę sprzedawców z Policją.

W ramach diagnozy przeprowadzono również anonimowe badanie ankietowe 640 uczniów ze szkół podstawowych i ponadpodstawowych z terenu Miasta w przedziale wiekowym od 10 do 17 lat; badano również postawy i przekonania uczniów wobec substancji psychoaktywnych: alkoholu, narkotyków, dopalaczy, napojów energetycznych, a także zagadnienia związane z uzależnieniami behawioralnymi, przemocą, cyberprzemocą oraz sposobami spędzania czasu wolnego. Zarekomendowano również podjęcie działań skierowanych dla środowiska szkolnego wskazano potrzebę organizacji spotkań, pogadanek, zajęć i warsztatów dla uczniów¹⁹ a także poszerzanie wiedzy i kompetencji nauczycieli oraz rodziców poprzez szkolenia i spotkania otwarte²⁰.

Przeprowadzona diagnoza zawierała również analizę SWOT w ramach której wskazano mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia w wyniku, których sformułowano kierunek działań profilaktycznych w podziale na wyżej wskazane ankietowane grupy, i tak:

¹⁹ W zakresie: wskazywania negatywnych skutków picia alkoholu, palenia papierosów i użalenia od tych substancji, uświadamiania uczniom jak uzależnienie wpływa na życie, rozwijania asertywnych postaw – umiejętność odmowy, kształtowania postaw wolnych od używek oraz promujących zdrowy styl życia, uczenia zasad bezpiecznego korzystania z Internetu. Działania te miały mieć na celu: uwrażliwienie młodych internautów na problem cyberprzemocy, poznanie zasad ochrony danych osobowych w Internecie przez uczniów, uczenie zasady stosowania ograniczonego zaufania do osób poznanych w sieci oraz postawy wzajemnego szacunku w Internecie, kształtowanie w młodych ludziach czujności w stosunku do innych szczególnie nieznajomych, dostarczenie uczniom wiedzy dotyczącej zarówno korzyści, jak i zagrożeń płynących z użytkowania Internetu, kształtowanie postaw uczniów sprzyjających podejmowaniu racjonalnych decyzji związanych z czasem i doбором treści programów komputerowych oraz Internetu, promowanie zasad zdrowego stylu życia, - podnoszenie świadomości uczniów dotyczących ograniczeń prawnych wynikających z korzystania z sieci, ukazanie wpływu hazardu na funkcjonowanie młodego człowieka, poznanie alternatywnych form spędzania wolnego czasu, poznanie wpływu jaki ma na życie hazard, uświadomienie wartości pieniądza, przedstawienie chorób związanych z zaburzeniami odżywiania, pokazanie jak budować pozytywny obraz samego siebie.

²⁰ O tematyce: przyczyn wchodzenia w uzależnienie, charakterystyki substancji psychoaktywnych, wskazania miejsca nauczyciela i rodzica w procesie szeroko pojętej profilaktyki uzależnień, ukazania znaczenia i oczekiwanych skutków programów profilaktycznych, ćwiczenia opierające się na konkretnych przypadkach, sposobów wyjścia z uzależnienia., ukazania roli komunikacji w relacjach z dzieckiem i uczniem, przedstawieni mechanizmu i konsekwencji uzależnienia, zwrócenie uwagi na różne formy uzależnienia, przekazanie rzetelnej i dokładnej wiedzy o specyfice czynności uzależniających oraz ich wpływie na organizm i psychikę młodych ludzi, omówienie poszczególnych czynności tj. pracoholizm, internetoholizm, jedenioholizm, zakupoholizm i uzależnienie od hazardu, gier, zakładów, seksu, ukazanie sposobów radzenia sobie w tych sytuacjach, ukazanie znaczenia wsparcia dla uczniów dotkniętych owym uzależnieniem, omówienie: ZUI – Zespół Uzależnienia do Internetu, wpływ komputera i Internetu na młodego człowieka, rodzaje aktywności dzieci i młodzieży w sieci, zalety korzystania z Internetu, najpopularniejsze zagrożenia Internetu, jak chronić własne dziecko – poradnik dla wychowawców klas i nauczycieli, sposoby ochrony dzieci przed zagrożeniami w sieci, nowe zagrożenia m.in: sexting – nastoletnia auto-pornografia w sieci, cyberprzemoc, era informacji i manipulacji medialnej, programy i kampanie społeczne dotyczące zagrożeń związanych z Internetem.

Dla dorosłych wskazano na konieczność uruchomienia programów edukacyjnych oraz psychosocjalnego wsparcia dla osób doświadczających przemocy w relacjach domowych, co mogło pomóc ofiarom wyjść z sytuacji przemocy i zapobiec jej eskalacji; wskazano również, że warto rozpocząć kampanie edukacyjne na temat skutków ubocznych i ryzyka związanego z narkotykami i dopalaczami, co mogło zwiększyć świadomość mieszkańców i przekonać do unikania tych substancji.

Dla dzieci i młodzieży zarekomendowano wprowadzenie programów profilaktycznych w szkołach, które miały edukować dzieci i młodzież na temat szkodliwości alkoholu i papierosów co winno wesprzeć zdrowy styl życia i kształtowanie pozytywnych postaw i może pomóc w ograniczeniu tych zachowań. Zaproponowano również prowadzenie programów przeciwdziałania przemocy rówieśniczej, oparte na szkoleniach, warsztatach i edukacji emocjonalnej, które mogły pomóc dzieciom i młodzieży w radzeniu sobie z przemocą oraz budowaniu zdrowych relacji z rówieśnikami. Przyjęto także, że konieczne jest edukowanie dzieci i młodzieży na temat ryzyka związanego z nadmiernym spożywaniem napojów energetycznych. Wskazano również, że kampanie informacyjne i edukacyjne w tym zakresie powinny podkreślać konsekwencje zdrowotne oraz promować zdrowe alternatywy.

W Diagnostyce, stanowiącej podstawę do sporządzenia gminnego programu na 2024 r., pojawiły się informacje na temat ograniczenia sprzedaży alkoholu w godzinach nocnych, tj. między 22 a 5, za czym opowiedziało się 54% ankietowanych dorosłych mieszkańców Jastrzębia-Zdroju. Jeszcze więcej ankietowanych mieszkańców, bo 81% wskazało, że osoby pijące alkohol jako zagrażające bezpieczeństwu w środowisku lokalnym; odmienne zdanie w zakresie zagrożenia bezpieczeństwa przez osoby pijące posiadali sprzedawcy napojów alkoholowych, którzy nie widzieli takiego zagrożenia. W zakresie ograniczenia lub kontroli dostępu do napojów alkoholowych ankietowani sprzedawcy w 85% odpowiedzieli pozytywnie.

(akta kontroli: Tom I, str. 111-210)

Strategia nie zawierała informacji w zakresie wpływu dostępności do alkoholu na stan uzależnień i problemów społecznych oraz poczucie bezpieczeństwa mieszkańców, jednakże problem narkomanii i alkoholizmu został w niej wskazany jako wpływający na bezpieczeństwo mieszkańców; wskazano w niej również dane dotyczące przestępczości narkotykowej oraz popełnianej po spożyciu alkoholu.

(akta kontroli: Tom I, str. 211-274)

Gminne programy na lata 2022-2023 wskazywały jako zadania do realizacji ograniczenie dostępności do alkoholu poprzez limitowanie ilości zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, ustalanie zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych.

(akta kontroli: Tom I, str. 96-110)

Gminny program na rok 2024 wskazywał jako zadanie do zrealizowania zmniejszanie dostępności fizycznej i ekonomicznej alkoholu poprzez wdrożenie działań z zakresu odpowiedzialnej sprzedaży napojów alkoholowych, w tym prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych dla sprzedawców nt. zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych; opiniowanie wniosków o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w zakresie zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy.

(akta kontroli: Tom I, str. 111-210)

W programach na lata 2022-2023 nie wskazano bezpośrednio problemów i potrzeb związanych z używaniem substancji psychoaktywnych innych niż alkohol ani uzależnień behawioralnych. Problemy te zostały zidentyfikowane w Strategii jako nasilające się problemy o średnim ryzyku²¹.

W gminnych programach na lata 2022-2023 przewidziano do realizacji zadania w powyższym zakresie oraz realizatorów tych zadań takich jak: Wydział Polityki Społecznej i Mieszkaniowej, Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Kluby abstynenckie, Placówki opiekuńczo-wychowawcze, Niepubliczne poradnie leczenia uzależnień, Ośrodek Pomocy Społecznej, służby państwowe i placówki oświatowe. Program na 2022 r. zawierał również informacje o planowanych wydatkach na realizację zadań w podziale na poszczególne jednostki.

(akta kontroli: Tom I, str. 96-110, 211-274)

Z kolei w Programie na rok 2024 r. zidentyfikowano problemy dotyczące nadużywania narkotyków i uzależnień behawioralnych. Na podstawie przeprowadzonych w 2023 r. badań ankietowych ustalono, że problem uzależnienia od narkotyków oraz uzależnienia behawioralne są jednymi z ważniejszych problemów w Mieście. W programie przewidziano szereg zadań do realizacji w zakresie 18 zadań na które składały się m.in. działania zwiększające dostępności pomocy terapeutycznej dla osób uzależnionych i zagrożonych uzależnieniami, działania w zakresie pomocy psychospołecznej i prawnej rodzinom z problemami alkoholowymi i narkomanią, prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej oraz działalności szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, narkomani i uzależnień behawioralnych, czy też działania wspomagające działalność instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych w rozwiązywaniu problemów alkoholowych.

(akta kontroli, Tom I, str. 111-210)

W latach 2022-2023 Miasto nie prowadziło ewaluacji realizacji programów realizowanych w latach poprzednich. Przy opracowaniu Programu na 2024 r. dokonano obszernej diagnozy problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych oraz uzależnieniami behawioralnymi co skutkowało modyfikacjami poprzednich Programów, które zawarto w Programie przyjętym przez Radę Miasta Programie na 2024 r.

Z końcem 2024 r. Miasto dokonało ewaluacji Strategii, gdzie w zakresie liczby realizowanych programów profilaktycznych oraz osób nimi objętych w stosunku do danych z 2019 r., niezgodnie z oczekiwaniami, spadła.

(akta kontroli: Tom I, str. 275-289)

²¹ Dane porównawcze z lat 2014 i 2019 r.

W trakcie kontroli ustalono, że liczby realizowanych programów profilaktycznych oraz osób nimi objętych za lata 2022 i 2023 wyniosły odpowiednio: 18 i 17 oraz 4322 i 4323 a nie jak wskazano w ewaluacji: 2 i 3 oraz 777 i 740.

(akta kontroli: Tom I, str. 215-217)

Jak wskazała Naczelnik Wydziału Polityki Społecznej i Mieszkaniowej Miasta (...) *rozbieżności pomiędzy danymi wskazanymi w ewaluacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Jastrzębie-Zdrój na lata 2021-2027 w zakresie wskaźników wynikają z niedopatrzenia w zakresie podawania danych do ewaluacji. We wskaźnikach wykazano jedynie liczbę osób objętych programem profilaktycznym oraz liczbę zrealizowanych programów profilaktycznych zlecanych tylko przez jednostkę Urząd Miasta Jastrzębie-Zdrój. Natomiast w ewaluacji nie zostały uwzględnione dane ze zrealizowanych programów profilaktycznych oraz liczby osób objętych programem profilaktycznym z jednostek oświatowych z terenu Miasta Jastrzębie-Zdrój.*

(akta kontroli: Tom I, str. 218)

W latach 2022-2024 w gminnych programach określono tożsame zadania służące realizacji celu operacyjnego *nr 2 Profilaktyka uzależnień wskazanego* w Narodowym Programie Zdrowia wprowadzonego Rozporządzeniem Rady Ministrów z 8 kwietnia 2021 r.²²

Zadania dotyczyły m.in. edukacji zdrowotnej i profilaktyki, edukacji kadr realizujących zadania z zakresu profilaktyki, poszerzenia i udoskonalenia oferty rekomendowanych programów terapeutycznych, zwiększenia dostępu do specjalistycznej pomocy dla rodzin doznających przemocy. Dodatkowo w Programie na 2024 r. przewidziano, zbieżne z NPZ, działania dotyczące upowszechniania wiedzy dotyczącej problematyki m.in. uzależnień behawioralnych.

(akta kontroli: Tom I, 62-210)

W NPZ określono w ramach zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego²³ dotyczących uzależnienia alkoholu *Zmniejszenie dostępności fizycznej i ekonomicznej alkoholu*, które zawarto w Programach.

W kontrolowanym okresie na terenie miasta obowiązywała Uchwała Rady Miasta Jastrzębie Zdrój nr X.85.2018 w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania na terenie Miasta Jastrzębie Zdrój miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. W uchwale określono że maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów o zawartości do 4,5% wynosi 290 powyżej 4,5% do 18% 240 oraz powyżej 18% 280 w tym w miejscu sprzedaży odpowiednio 110, 60 i 100 a poza miejscem sprzedaży 180, 180 i 180. Uchwała przewidywała także że punkt sprzedaży alkoholu nie mógł być usytuowany bliżej niż 50 m od szkół i przedszkoli. Od dnia podjęcia uchwały Miasto jej nie aktualizowało ani nie prowadziło prac nad projektem uchwały ograniczającej dostępność alkoholu.

²² Dz. U. z 2021 r. poz. 642 Dalej: NPZ

²³ Dalej: JST.

Jak wyjaśnił Prezydent, (...) w latach od 2022 do nadal nie podejmowano działań zmierzających do ograniczenia sprzedaży alkoholu co do ilości bądź miejsc. Uchwała nr X.85.2018 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania na terenie Miasta Jastrzębie-Zdrój miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych obowiązuje do nadal. W kolejnych latach nie podejmowano uchwał mających na celu zmniejszenie maksymalnej liczby zezwoleń na terenie Miasta z uwagi na stale utrzymujący się trend spadkowy ilości zezwoleń. Na przestrzeni ostatnich 10 lat liczba zezwoleń uległa zmniejszeniu o 234. Od roku 2022 do 2024 liczba zezwoleń zmniejszyła się o 55. (...) W związku z powyższym nie uznano za zasadne wprowadzanie zmian do wspomnianej uchwały. Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w latach 2022 - 2023 opiniowała zgodność lokalizacji punktów sprzedaży zgodnie z uchwałą Rady Miasta nr X.85.2018 z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania na terenie Miasta Jastrzębie-Zdrój miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. W poszczególnych latach wydano: - w 2022 roku 59 pozytywnych opinii, - w 2023 roku wydano 37 pozytywnych opinii, - w 2024 roku wydano 31 pozytywnych opinii. W Urzędzie Miasta Jastrzębie-Zdrój w dniu 21 października 2024 roku w ramach realizacji Gminnego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii odbyło się szkolenie dla sprzedawców napojów alkoholowych z terenu Miasta Jastrzębie-Zdrój na temat zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(akta kontroli, Tom I, str. 520-522)

Wszystkie programy zawierały, zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii²⁴, zadanie związane z organizowaniem i prowadzeniem działań na terenie szkół i innych placówek programów profilaktycznych dla dzieci, młodzieży i rodziców oraz działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej, a także objęcia tymi działaniami jak największej liczby osób zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii.

Programy zawierały w swej treści zadania wynikające z art. 4¹ ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi związane ze zwiększaniem dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu, udzielaniem rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, prowadzeniem profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej oraz działalności szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, wspomaganiu działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych, narkomanii i uzależnień behawioralnych. Dodatkowo Program na 2024 r. zawierał zadania związane z podejmowaniem interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13¹ i 15 ustawy oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego.

²⁴ Dz.U.2023.1939 t.j.

(akta kontroli, Tom I, str. 62-210)

Opracowana Strategia uwzględniała cele pośród których wskazano przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu – obejmujące działania mające zredukować niekorzystne zjawiska społeczne uniemożliwiających jednostkom i grupom społecznym zaspokajanie ich potrzeb życiowych.

Dla każdego z obszarów Strategii określone zostały kierunki działań gdzie w obszarze 5.3. *Rodzina i integracja społeczna*, wskazano:

- pkt 3.1.4 *Prowadzenie programów profilaktycznych i edukacyjnych w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom, promocji zdrowego stylu życia i kształtowania właściwych wzorców zachowań.* Dla tego kierunku działań opracowano dwa wskaźniki opisane jako:
 - *Liczba realizowanych programów profilaktycznych*, wartość bazowa z 2019 r. – 6, wskazano oczekiwaną tendencję jako *rosnąca*,
 - *Liczba osób objętych programami profilaktycznymi*, wartość bazowa z 2019 r. – 5 815, wskazano oczekiwaną tendencję jako *rosnąca*.
- pkt 3.1.11 *Rozwój form pracy z dziećmi i młodzieżą, m.in. w ramach świetlic środowiskowych i socjoterapeutycznych.* Dla tego kierunku działań nie ustalono wskaźnika.

Przyjęcie tak nieprecyzyjnych mierników uniemożliwiało weryfikację skuteczności realizowanych działań co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: Tom I, str. 211-274)

W programach na lata 2022-2023 wskazano jako jego cele: diagnozę problemu alkoholizmu i narkomanii, nakreślenie kierunków profilaktyki na zmniejszenie problemów uzależnień oraz zapobieganie powstawaniu nowych; programy nie zawierały żadnych wskaźników do osiągnięcia.

(akta kontroli: Tom I, str. 62-210)

Program na 2024 r. zawierał cel główny jakim było ograniczenie skali występujących na terenie Jastrzębia-Zdroju problemów alkoholowych i ich negatywnych następstw, w szczególności przemocy w rodzinie oraz ograniczenie używania przez mieszkańców środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych, a także ograniczenie szkód zdrowotnych i społecznych związanych ze zjawiskiem narkomanii. Program ten zawierał również pięć celów szczegółowych pośród których znalazły się: motywowanie osób z problemem alkoholowym oraz uzależnionych od narkotyków i innych substancji psychoaktywnych do udziału w zajęciach terapeutycznych, zapewnienie osobom potrzebującym wsparcia dostępu do poradnictwa w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom i przemocy domowej oraz możliwości integracji społecznej, profilaktyczna działalność wychowawcza, edukacyjna i informacyjna na rzecz dzieci, młodzieży i dorosłych, podejmowanie działań na rzecz odpowiedzialnej sprzedaży napojów alkoholowych oraz monitorowanie aktualnych problemów społecznych mieszkańców Jastrzębia-Zdroju.

Zgodnie z założeniami Programu na 2024 r. przewidywano monitoring realizacji, który miał być prowadzony na podstawie:

- wymiany informacji między instytucjami, organizacjami i wszelkimi podmiotami odpowiedzialnymi i realizującymi politykę związaną z przeciwdziałaniem alkoholizmowi i narkomanii na terenie miasta,
- analizy danych na temat uzależnień występujących w mieście,
- ankiet i sprawozdań z realizacji zadań wynikających z Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii.

Program na 2024 r. zawierał opracowanie wskaźniki dla każdego z zadań które określono w sposób ilościowy nie wskazując jednocześnie stanów oczekiwanych.

(akta kontroli: Tom I, str. 111-210)

Wszystkie poddane badaniu programy zawierały wymienione zadania jakie mają zostać wykonane w trakcie ich realizacji; zadania były pogrupowane w punkty do których były przyporządkowane działania; te z kolei były przypisywane konkretnym adresatom do wykonania.

(akta kontroli: Tom I, str. 62-210)

Wyznaczone cele i zaplanowane zadania, które były adekwatne do możliwości operacyjnych Miasta oraz rozpoznanych kluczowych problemów i potrzeb.

Z uwagi na zawarte w Strategii oraz Programie na 2024 r. wskaźniki, w których nie założono żadnych parametrów określających stopień ich realizacji czy też wartości docelowej do osiągnięcia, zdaniem NIK, nie jest możliwe dokonanie rzetelnej oceny skuteczności zrealizowanych działań, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Brak zdefiniowania wskaźników dla poszczególnych celów programów na lata 2022-2024 w sposób umożliwiających weryfikację stopnia ich realizacji.

Dla powiązanego z programami obszaru Strategii 5.3. *Rodzina i integracja społeczna*, wskazano w pkt 3.1.4 *Prowadzenie programów profilaktycznych i edukacyjnych w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom, promocji zdrowego stylu życia i kształtowania właściwych wzorców zachowań*. Dla tego kierunku działań opracowano dwa wskaźniki opisane jako:

- *Liczba realizowanych programów profilaktycznych*, wartość bazowa z 2019 r. – 6, wskazano oczekiwaną tendencję jako *rosnąca*,
- *Liczba osób objętych programami profilaktycznymi*, wartość bazowa z 2019 r. – 5 815, wskazano oczekiwaną tendencję jako *rosnąca*.

Z kolei dla pkt 3.1.11 *Rozwój form pracy z dziećmi i młodzieżą, m.in. w ramach świetlic środowiskowych i socjoterapeutycznych*. nie ustalono żadnego wskaźnika.

(akta kontroli: Tom I, str. 211-274)

Ponadto w programie na 2024 r. zawarto wskaźniki dla każdego z zadań które określono w sposób ilościowy nie wskazując jednocześnie stanów oczekiwanych.

(akta kontroli: Tom I, str. 111-210)

Jak wyjaśnił Prezydent, (...) *Gminne Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2022 oraz 2023 nie zawierały wskaźników ani mierników ponieważ część z nich została zawarta*

w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Jastrzębie-Zdrój na lata 2021-2027. Opracowana i realizowana gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych w szczególności uwzględniała programy pomocy społecznej, w tym profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Strategia zawiera wskaźniki monitorowania i ewaluacji, które odnoszą się do problemów społecznych wpisujących się w ramy profilaktyki alkoholowej oraz przeciwdziałania narkomanii. Postanowiono o nie powielaniu zapisów obu Programów ponieważ Gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w latach 2022 oraz 2023 były integralną częścią Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Jastrzębia - Zdroju na lata 2021 – 2027. Wskazał również, że (...) na etapie opracowania Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2024 zastosowano wskaźniki liczbowe na dany rok kalendarzowy np. liczba osób objęta wsparciem, liczba konsultacji motywujących, liczba uczniów uczestniczących w zajęciach. W kolejnym Programie obowiązującym od 2025 roku zastosowano podobne mierniki osiągania celu programu profilaktycznego, co w uchwale poprzedniej. Zastosowano taki sposób określenia wskaźników ponieważ w naszej ocenie pozwoli to na obserwowanie jaka jest tendencja w danym obszarze porównując takie działania na przestrzeni dwóch lat. Wykorzystane zostają tylko dane liczbowe, które są gromadzone przez poszczególnych realizatorów wskazanych w Programie. Trafne jest stwierdzenie, że wskazane w Programie na rok 2024 wskaźniki są trudne do określenia wartości docelowych. Na etapie tworzenia Programu na rok 2024 uznano, że określone wskaźniki odzwierciedlą stopień realizacji w poszczególnych obszarach.

(akta kontroli: Tom I, str. 524-525)

Ponadto Prezydent uzupełnił wyjaśnienia wskazując, że (...) raport z wykonania Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii i efektów jego realizacji za 2024 rok, zostanie przedłożony Radzie Miasta w terminie do dnia 30 czerwca 2025 roku. Aby został prawidłowo sporządzony Wydział Polityki Społecznej i Mieszkaniowej pozyska dane od każdego realizatora wymienionego w Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na 2024 rok. Otrzymane informacje pozwolą określić jakie osiągnięto wskaźniki dla poszczególnych zadań wymienionych w wyżej wymienionym Programie.

(akta kontroli: Tom I, str. 546)

W ocenie NIK dla każdego przyjętego w programach celu powinny być sformułowane obiektywne weryfikowalne mierniki/wskaźniki, co oznacza, że powinny one opisywać cele w mierzalnych kategoriach, w sposób zapewniający możliwość mierzenia postępów i efektów (skuteczności) zaplanowanych działań. Brak przyjęcia takich wskaźników/mierników dla wszystkich celów lub przyjęcie ich w sposób ogólny uniemożliwia skuteczne i precyzyjne dokonanie oceny skuteczności osiągnięcia wyznaczonych celów i realizacji zamierzonych zadań.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto opracowało gminne programy na lata 2022-2023 w oparciu o diagnozę zawartą w Strategii, a na 2024 r. w oparciu o indywidualną diagnozę na potrzeby programu na ten rok.

Nie wszystkie zawarte w programach cele i zadania wynikały ze wskazań zawartych w Narodowym Programie Zdrowia, ustawie z dnia 26 października

1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii.

Dla celów programów bądź nie opracowano (jak w programach na lata 2022-2023), bądź opracowano (jak w programie na 2024 i Strategii) wskaźniki na podstawie których nie było możliwości skutecznego i precyzyjnego monitorowania postępu lub osiągnięcia zakładanego stopnia ich realizacji.

OBSZAR

2. Realizacja programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii i ich efekty.

Opis stanu faktycznego

W Jastrzębiu-Zdroju do 27 lipca 2023 r. zatrudniony był Pełnomocnik ds. rozwiązywania problemów alkoholowych²⁵, do którego obowiązków należało m.in.:

- inicjowanie i wspieranie merytoryczne i finansowe działań profilaktycznych na terenie szkół i placówek oświatowo-wychowawczych,
- gromadzenie i upowszechnianie informacji o programach i podmiotach działających na rzecz profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych,
- przygotowanie: projektu gminnego programu, planu finansowego do gminnego programu
- kontrolowanie przebiegu realizacji programu.

Po 28 lipca 2023 r. Prezydent nie powołał takiego pełnomocnika.

(akta kontroli: Tom II, str. 1-28, 45-46)

Prezydent wskazał, że od 28 lipca 2023 r. powierzył wykonanie zadań pełnomocnika pracownikowi Wydziału Polityki Społecznej i Mieszkaniowej.

(akta kontroli: Tom II, str. 46)

W okresie objętym kontrolą funkcjonowały dwie Gminne²⁶ Komisje Rozwiązywania Problemów Alkoholowych²⁷ powołane na podstawie art. 4¹ ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁸.

Jak wskazał Prezydent Miasta, członkowie komisji działającej od 24 lipca 2023 r. posiadali wymagane przeszkolenie w zakresie profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych; jak ustalono, dla czterech z 11 członków GKRPA działającej do 23 lipca 2023 r. Urząd nie posiadał dokumentów potwierdzających przeszkolenie, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: Tom II, str. 29-40)

W gminnych programach obejmujących lata 2022-2024 zdefiniowano zadanie „Organizowanie i prowadzenie na terenie szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych programów profilaktycznych dla dzieci, młodzieży i ich

²⁵ Umowa o pracę z 27 grudnia 2004 r.

²⁶ W okresie od 18 lipca 2001 r. do 23 lipca 2023 r. Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

²⁷ Dalej GKRPA.

²⁸ Pierwsza komisja powołana uchwałą Zarządu Miasta nr Or-0151/287/2001 z dnia 18 lipca 2001 r. w skład komisji wchodziło 12 osób do 2022 r. Zarządzeniami zmieniającymi skład komisji zmniejszył się do 11 osób. Druga komisja powołana zarządzeniem Prezydenta Miasta nr Or-IV.0050.483.2023 z dnia 24 lipca 2023 r. w skład komisji wchodziło 13 osób.

rodziców o potwierdzonej skuteczności oraz działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej oraz diagnozy czynników ryzyka i czynników chroniących zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, objęcie tymi działaniami jak największej liczby osób²⁹. Zadanie to było tożsame z zadaniem wskazanym w Narodowym Programie Zdrowia „Poszerzanie i udoskonalanie oferty oraz wspieranie realizacji programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności zalecanych w ramach Systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego”³⁰.

(akta kontroli: Tom II, str. 490, 497, 508)

W okresie 2022-2024 w szkołach realizowanych było osiem³¹ programów rekomendowanych, zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego³².

Realizowane programy³³: *Przyjaciele Zippiego; ARS, czyli jak dbać o miłość; Apteczka pierwszej pomocy emocjonalnej, Szkoła dla rodziców i wychowawców; Unplugged; Iskra odporności, Spójrz inaczej – program zajęć wychowawczo-profilaktycznych dla klas I-III szkół podstawowych, Spójrz inaczej - dla klas 4-6* należały do grupy programów profilaktyki uniwersalnej.

Programy realizowane były w 13 szkołach i objęły 5 372 uczniów³⁴.

(akta kontroli: Tom II, str. 55-74, 104-129, 172-214, 277-314, 334-341, 351-360, 377-411, 435-459, 461)

Oprócz programów rekomendowanych, w obszarze profilaktyki uzależnień, szkoły realizowały także programy o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności. W okresie 2022-2024 w piętnastu szkołach realizowanych było osiem³⁵ takich programów.

(akta kontroli: Tom 2, str. 55-74, 143-177, 257-333, 342-376, 392-434, 460-461)

Szkoły realizowały również programy, które nie posiadały rekomendacji lub naukowo potwierdzonej skuteczności, którymi objęto 2 768 uczniów³⁶.

(akta kontroli: Tom II, str. 75-94, 143-171, 299-314, 460-461)

W kolejnych latach objętych kontrolą – liczba uczniów objętych programami profilaktycznymi (rekomendowanymi i nieposiadającymi rekomendacji)³⁷ systematycznie wzrastała.

²⁹ W gminnym programie 2024 zadanie „Edukacja dzieci, młodzieży i rodziców w zakresie problematyki alkoholowej, narkomanii oraz uzależnień behawioralnych w ramach poszerzania i udoskonalania oferty realizacji programów profilaktycznych.

³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021–2025 (Dz.U z 2021 r., poz. 642), s. 11.

³¹ W okresie 2019-2021 realizowane było pięć programów w dziewięciu szkołach. Programami objęto 5 127 uczniów.

³² Baza rekomendowanych programów profilaktycznych była dostępna pod adresem: <https://programyrekomentowane.pl/programy/lista-programow-rekomendowanych/>

³³ Dane uzyskano ze szkół Jastrzębia-Zdrój, dla których Miasto jest organem prowadzącym.

³⁴ 1 739 w 2022 r., 2 028 w 2023 r. i 1 605 w 2024 r.

³⁵ W okresie 2019-2021 realizowane były cztery programy sześciu szkołach. Programami objęto 1 692 uczniów.

³⁶ 885 w 2022 r., 911 w 2023 r. i 972 w 2024 r.

³⁷ 4 322 w 2022 r., 4 323 w 2023 r., 4 964 w 2024 r.

Udział liczby uczniów objętych programami rekomendowanymi i o potwierdzonej skuteczności w liczbie uczniów objętych programami profilaktycznymi ogółem, tj. zarówno rekomendowanymi, o potwierdzonej skuteczności jak i nieposiadającymi rekomendacji, w okresie 2022-2024 wyniósł 79,7% z tego 39,5% stanowiły programy rekomendowane. W poszczególnych latach okresu 2022-2024 udział liczby uczniów objętych programami rekomendowanymi i o potwierdzonej skuteczności w liczbie uczniów objętych programami profilaktycznymi ogółem przedstawiał się następująco:

- 2022 r. - 79,5%, w tym 40,2% stanowiły programy rekomendowane;
- 2023 r. - 78,9%, w tym 46,9% programy rekomendowane;
- 2024 r. - 80,4%, tym 32,3% programy rekomendowane.

(akta kontroli: Tom II, str. 460-461)

Ze środków gminnego programu otrzymanych przez szkoły w okresie 2022-2024 na realizację programów profilaktycznych rekomendowanych lub o potwierdzonej skuteczności wydatkowano jedynie kwotę 1,5 tys. zł.³⁸

W latach 2022 – 2024, Miasto przekazało dotację³⁹ Polskiemu Towarzystwu Zapobiegania Narkomanii oddział w Katowicach o łącznej wysokości 3,6 tys. zł na realizację w szkołach programu wczesnej profilaktyki *Cukierki*.

(akta kontroli: Tom II, str. 460-461, 515-552)

W zakresie przeciwdziałania uzależnieniom od alkoholu, narkotyków i uzależnieniom behawioralnym szkoły realizowały ze środków gminnego programu oraz w ramach własnych programów wychowawczo-profilaktycznych m.in. takie działania jak:

- warsztaty, którymi objęto 10,0 tys. uczniów⁴⁰;
- prelekcje - 10,4 tys. uczniów⁴¹;
- spektakle – 3,3 tys. uczniów⁴²;
- konkursy – 8,3 tys. uczniów⁴³;
- pogadanki – 17,3 tys. uczniów⁴⁴.

Ponadto szkoły uczestniczyły w kampaniach i projektach związanych z profilaktyką uzależnień. Na ww. działania, ze środków gminnego programu w latach 2022-2024 szkoły wydatkowały łącznie 97,6 tys. zł⁴⁵

(akta kontroli: Tom II, str. 472-486)

System i zasady wyboru ofert, kryteria oceny merytorycznej i zasad dofinansowania realizacji programów profilaktycznych nie uwzględniały, jako istotnego kryterium wyboru, wymogu realizacji programów o naukowych

³⁸ Dane pozyskane ze szkół.

³⁹ Umowa PSM.524.3.2023-W z dnia 15 lutego 2023 r.

⁴⁰ 3,4 tys. w 2022 r.; 3,6 w 2023 r.; 3,0 tys. w 2024 r.

⁴¹ 2,1 tys. w 2022 r.; 3,5 tys. w 2023 r.; 4,8 tys. w 2024 r.

⁴² 0,9 tys. 2022 r.; 1,4 tys. w 2023 r.; 1,0 tys. w 2024 r.

⁴³ 3,1 tys. w 2022 r.; 2,6 tys. w 2023 r.; 2,6 tys. w 2024 r.

⁴⁴ 6,0 tys. w 2022 r.; 5,6 tys. w 2023 r.; 5,7 tys. w 2024 r.

⁴⁵ 33,0 tys. zł w 2022 r.; 35,2 tys. zł w 2023 r.; 29,4 tys. zł w 2024 r.

podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji.

Jak wyjaśnił Prezydent, w latach 2022-2024 Miasto udzielało dofinansowania do zadań realizowanych w ramach gminnego programu na podstawie art. 13 oraz 19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁴⁶. Co roku były podejmowane uchwały Rady Miasta w sprawie *Rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego*, które były podstawowymi dokumentami, opisującymi zasady współpracy pomiędzy Miastem a działającymi na terenie miasta organizacjami pozarządowymi. System i zasady wyboru ofert zostały określone w regulaminach dotyczących trybu postępowania o udzielenie dotacji wprowadzonych zarządzeniami Prezydenta⁴⁷. Zgodnie z regulaminami wydziały Urzędu dysponujące środkami na realizację zadania były organizatorami konkursu odpowiedzialnymi za przygotowanie ogłoszenia oraz karty oceny merytorycznej.

(akta kontroli: Tom II, str. 553-640, 643)

W 2022 i 2023 r. Miasto udzieliło cztery⁴⁸ dotacje w wyniku przeprowadzonych otwartych konkursów ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego w dziedzinie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dotyczących działań skierowanych do osób uzależnionych i ich rodzin.

(akta kontroli: Tom II, str. 651, 658)

W 2024 r. został ogłoszony otwarty konkurs na realizację dwóch zadań:

1. w dziedzinie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dotyczących działań skierowanych do osób uzależnionych i ich rodzin⁴⁹,
2. w dziedzinie profilaktyki i przeciwdziałania narkomanii poprzez propagowanie trzeźwego stylu życia⁵⁰.

W ogłoszeniu⁵¹ otwartego konkursu określono wymóg spełnienia łącznie dwóch działań, z których jedno stanowiło tzw. *działania wspierające realizację programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego*.

(akta kontroli Tom II str. 660-661)

W ramach tego konkursu udzielono dwóch⁵² dotacji na realizację Zadania nr 1. Żadna z ofert na realizację Zadania nr 1 nie zawierała ww. działań.

Dotacji na Zadanie 2 nie udzielono z uwagi na brak ofert. System i zasady wyboru ofert, kryteria oceny merytorycznej i zasady dofinansowania realizacji

⁴⁶ Dz.U. 2024 poz. 1491, ze zm.; dalej ustawa o działalności pożytku publicznego

⁴⁷ Zarządzenie Prezydenta Miasta nr Or.IV.0050.198.2019 z dnia 11 kwietnia 2019 r. zmienione Zarządzeniem Prezydenta Miasta nr Or-IV.0050.453.2019 z dnia 21 sierpnia 2019 r.; Zarządzenie Prezydenta Miasta nr Or-IV.0050.501.2022 z dnia 21 lipca 2022 r.; Zarządzenie Prezydenta Miasta nr Or-IV.0050.518.2023 z dnia 2 sierpnia 2023 r.

⁴⁸ W 2022 r. zadanie *Abstynent poznaje świat bez alkoholu -2022* oraz zadanie *W grupie siła - pomagamy i wspieramy*. W 2023 r. zadanie *Wspieramy abstynentów od 40 lat – 2023* oraz zadanie *Trzeźwość - sposób na życie*.

⁴⁹ Dalej Zadanie 1.

⁵⁰ Dalej Zadanie 2.

⁵¹ Or-IV.0050.1.2024 z 4 stycznia 2024 r.

⁵² Zadanie *Klub abstynentów wsparciem trzeźwego życia*, zadanie *POMAGAMY I WSPIERAMY*.

programów profilaktycznych nie były oparte na wytycznych ujętych w standardach i kryteriach oceny jakości programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego w ramach systemu rekomendacji. W Urzędzie nie obowiązywały inne wytyczne lub zalecenia, które wskazywałyby jako istotne kryterium wyboru, wymóg realizacji programów o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji.

(akta kontroli: Tom II, str. 617-640, Tom III str. 341)

Prezydent wskazał, że w otwartych konkursach ofert na powierzenie zadań publicznych Miasta Jastrzębie-Zdrój w dziedzinie przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym w 2022 roku oraz 2023 roku nie ujęto zapisu o konieczności realizacji przez potencjalnego oferenta programów o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności. Jednak w otwartym konkursie ofert w 2024 roku zawarto zapis, który wskazuje, że realizacja przedmiotowego zadania powinna obejmować przynajmniej dwa działania spośród wymienionych. Jednym z wymienionych działań jest (...) „działania wspierające realizację programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności zalecanych w ramach Systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego”. Żadna z ofert nie wykazała podjęcia takiego działania jednak nie można było wykluczyć złożonych ofert z takiego powodu, ponieważ w złożonych ofertach zaoferowano inne działania, które były wymienione w otwartym konkursie ofert w 2024 r.

(akta kontroli: Tom III, str. 226)

W okresie 2022-2024 Miasto udzieliło cztery dotacje, na podstawie art. 19 a ustawy o działalności pożytku publicznego⁵³, w zakresie profilaktyki narkotykowej; zadania realizowane były w oparciu o programy:

- rekomendowane Fred goes net i Unplugged (zadanie RAZEMPRZECIWDziałamy uzależnieniom), Unplugged (Działaj impulsywnie),
- o potwierdzonej skuteczności (Cukierki)

lub oparte na wytycznych ujętych w standardach i kryteriach oceny jakości programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego w ramach systemu rekomendacji (zadanie *Bliskość i wsparcie – rodzinne warsztaty przeciwdziałania uzależnieniom*).

(akta kontroli: Tom II, str. 515-552, 667-682, Tom III str. 1-46)

Miasto nie ubiegało się o uzyskanie rekomendacji lub naukowego potwierdzenia skuteczności realizowanych w Mieście programów profilaktycznych. Do Miasta nie zwróciły się również inne podmioty o pomoc w uzyskaniu takich rekomendacji.

(akta kontroli: Tom II, str. 644)

⁵³Program wczesnej profilaktyki pn. Cukierki (2023 r.), zadanie RAZEMPRZECIWDziałamy uzależnieniom (2023 r.), Działaj impulsywnie (2023 r.), Bliskość i wsparcie – rodzinne warsztaty przeciwdziałania uzależnieniom (2024 r.).

Miasto nie prowadziło udokumentowanego monitoringu realizowanych celów i osiągniętych rezultatów gminnych programów; na lata 2022-2023 nie zostały określone w gminnych programach mierzalne wskaźniki, które pozwoliłyby na rzetelną analizę i ocenę osiągniętych rezultatów, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze pierwszym*.

Prezydent wskazał, że pracownik Wydziału Polityki Społecznej i Mieszaniowej był w stałym kontakcie z innymi jednostkami realizującymi zadania ujęte w gminnych programach. Dalej wyjaśnił, że w 2023 r. podjęto decyzję o przeprowadzeniu diagnozy problemów społecznych tj. przeprowadzono badania lokalnych zagrożeń społecznych dorosłych mieszkańców oraz dzieci i młodzieży szkolnej. Otrzymane wyniki posłużyły do przygotowania i opracowania gminnego programu na rok 2024 r. Jedną z form nadzoru realizacji zadań ujętych w programie były złożone w 2024 r. przez placówki oświatowe informacje, które były wykorzystane do sporządzenia informacji o której mowa art. 4¹ ust. 2c ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W 2025 r. aby sporządzić wspomnianą informację realizatorzy programu składali sprawozdania z działalności ich jednostki za 2024 r. Takie dane będą służyć do ewaluacji obecnie obowiązującego programu.

(akta kontroli: Tom II, str.103,106, 644-645)

NIK zwraca uwagę, że informacje pozyskiwane z placówek oświatowych w 2024 r. w celu sporządzenia informacji o której mowa art. 4¹ ust. 2c nie stanowią analizy oceny osiągniętych w programie rezultatów. Podstawą takiej analizy są mierzalne wskaźniki określone w gminnych programach dla poszczególnych zadań np. tendencja wzrostowa lub spadkowa wskaźnika „liczba osób objętych wsparciem i pomocą⁵⁴” w Ośrodku Pomocy Społecznej, Punkcie Interwencji Kryzysowej i podobnych instytucjach świadczy o skuteczności realizowanego programu.

Z danych pozyskanych od Komendy Miejskiej Policji w Jastrzębiu-Zdroju, Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego nr 2 w Jastrzębiu-Zdroju, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Wodzisławiu Śląskim, Sądu Rejonowego w Jastrzębiu-Zdroju w sprawie skali zjawisk i problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, w tym alkoholu i narkotyków w mieście wynika, że pomimo działań realizowanych w ramach gminnego programu problem uzależnień wciąż narasta. W latach 2022-2024 spadła liczba osób doprowadzonych w celu wytrzeźwienia z 443 w 2022 r. do 377 w 2024 r. lub osób wobec których zastosowano obowiązek poddania się leczeniu odwykowemu z 10 w 2022 r. do ośmiu w 2024 r. Powyższe dane nie dowodzą jednak zmniejszenia skali zjawisk związanych z nadużywaniem alkoholu, bowiem dotyczyć mogą incydentalnych przypadków. Niepokojące dane w ramach prowadzonej kontroli napłynęły ze Szpitala Wojewódzkiego w Jastrzębiu-Zdroju oraz od Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Wodzisławiu Śląskim, które wskazywały na systematyczny wzrost w Jastrzębiu-Zdroju liczby pacjentów leczonych na tzw. efekt toksyczny alkoholu. W okresie

⁵⁴ Wskaźnik zdefiniowany programie gminnym na 2024 r. dla zadania „Udzielanie wsparcia i pomocy dla osób po zakończonej terapii w ramach redukcji szkód, leczenia, rehabilitacji i reintegracji społecznej osób uzależnionych oraz ich bliskich”

objętym kontrolą liczba takich pacjentów wzrosła z 147 w 2022 r. do 260 w 2024 r. (wzrost o 76,9%) Również dane w zakresie uzależnień od narkotyków i dopalaczy wykazują tendencję wzrostową. W ww. okresie wzrosła liczba zatruc środkiem zastępczym lub dopalaczami z siedmiu w 2022 r. do 55 w 2024 r. (wzrost o 685,7%) oraz liczba pacjentów leczonych na zatrucie środkami narkotycznymi, halucynogennymi i psychotropowymi z 43 w 2022 r. do 56 w 2024 r. (wzrost o 30,2%).

Zdaniem NIK, powyższe może wskazywać na konieczność dalszej ewaluacji gminnego programu pod kątem wzmocnienia profilaktyki selektywnej i wskazującej oraz w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom od narkotyków.

(akta kontroli: Tom III, str. 191-204)

W ramach działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej w zakresie przeciwdziałania narkomanii Miasto w latach 2022-2024 podejmowało następujące działania:

1. zapewniło realizację programu wczesnej profilaktyki *Cukierki*, na który udzielono dotacji w 2023 roku. Programem objęto 275 uczniów⁵⁵. Adresatami programu były dzieci z klas od I do III a jego celem było przybliżenie dzieciom podstawowych informacji na temat środków uzależniających i zagrożeń z nimi związanych oraz kształtowanie postawy dystansu w relacjach z osobami nieznanymi,
2. udzieliło dotacji na realizację następujących zadań:
 - a) *projektu Działaj impulsywnie* (2023 r.), który skierowany był do instruktorów Hufca ZHP Jastrzębie-Zdrój, prowadzących drużyny harcerskie, starszoharcerskie i wędrownicze na terenie miasta. Celem projektu było wypracowanie szybkiej i skutecznej reakcji na problemy dzieci i młodzieży związane ze stosowaniem środków psychoaktywnych,
 - b) *RAZEM PRZECIWDZIAŁAMY uzależnieniom* (2023 r.) w ramach którego poszerzano wiedzę pracowników w zakresie problemów związanych z uzależnieniami od substancji psychoaktywnych aby uchronić dzieci i młodzież przed zagrożeniami wynikającymi z zachowań ryzykownych – zwłaszcza dzieci i młodzieży z rodzin będących pod opieką Ośrodka Pomocy Społecznej,
 - c) *Bliskość i wsparcie - rodzinne warsztaty przeciwdziałania uzależnieniom*, które obejmowało cykl warsztatów i prelekcji dla rodzin, mających na celu przeciwdziałania uzależnieniom poprzez wzmacnianie więzi rodzinnych, edukację z zakresu profilaktyki uzależnień, rozwijanie umiejętności psychospołecznych członków rodzin,
3. kolportowało w placówkach oświatowych na terenie Miasta Jastrzębie-Zdrój zakupionych plakatów i ulotek w ramach profilaktyki uzależnień narkotykowych.

(akta kontroli: Tom I, str. 529-531, Tom 2, str. 1-46, 132, 258, 468-472, 515-552, 667-682)

⁵⁵ Dane pozyskane ze szkół.

Ponadto szkoły realizowały również takie programy jak *ARS, czyli jak dbać o miłość*⁵⁶ (2 731 uczniów), *Unplugged*⁵⁷ (20 uczniów), Smak życia, czyli debata o dopalaczach⁵⁸ (1 749 uczniów) oraz uczestniczyły w projekcie polskiego zespołu muzycznego Rymcerze *Nie zmarnuj swojego życia*.

(akta kontroli: Tom I, str. 529-532, Tom II, str. 55-74, 104-171, 178-196, 257-276, 288-360, 377-391, 412-434, 460-471)

W szkołach organizowano również: warsztaty o tematyce przeciwdziałania uzależnieniom od narkotyków, którymi objęto 6,2 tys. uczniów⁵⁹, konkursy (4,8 tys. uczniów), spektakle (0,4 tys. uczniów), a także zajęcia sportowo-rekreacyjne dla uczniów w postaci imprez sportowych promujących zdrowy tryb życia program *Bieg po zdrowie* (0,5 tys. uczniów).

Ponadto w temacie uzależnień przeprowadzano pogadanki (9 tys. uczniów), prelekcje (6,2 tys. uczniów), których celem było dostarczenie dzieciom i młodzieży informacji na temat środków uzależniających i konsekwencji ich zażywania.

(akta kontroli: Tom I, str. 529-531, Tom II, str. 460-461, 472-477, 683-688)

W ramach świetlic szkolnych, które posiadały opracowane odrębne programy opiekuńczo-wychowawcze prowadzono działania na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych zajęciach. Łącznie na ten cel wydatkowano 196,0 tys. zł⁶⁰.

Działania edukacyjne i informacyjne były również prowadzone w trakcie zimowisk kolonii, wycieczek, spotkań organizowanych przez Palcówki Opiekuńczo-Wychowawcze z terenu Miasta.

(akta kontroli: Tom I, str. 460-487, Tom 3, str. 47)

Informacje KCPU-G1 – Działalność samorządów lokalnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień na lata 2022–2024⁶¹ zostały przekazane w następujących terminach:

- 27 kwietnia 2023 r. informacja za 2022 rok, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- 16 maja 2024 r. za 2023 r.
- 15 kwietnia 2024 r. za 2024 r.

(akta kontroli: Tom III, str. 50-51, 71-74, 111-112)

Jak wskazał Prezydent, w 2024 r. do obsługi sprawozdań KCPU-G1 służyła nowo utworzona wersja systemu sprawozdawczego SS0Z.2. Z uwagi na problemy techniczne z drożeniem nowej wersji systemu do użytku Krajowe Centrum

⁵⁶ Celem głównym programu jest ograniczenie niekorzystnych następstw zdrowotnych, prokreacyjnych i społecznych związanych z używaniem i nadużywaniem substancji psychoaktywnych przez młodzież wchodzącą w dorosłe życie.

⁵⁷ Celem głównym programu jest ograniczenie używania substancji psychoaktywnych (alkohol, tytoń, narkotyki) przez młodzież w wieku 12-14 lat.

⁵⁸ Celem głównym programu jest dostarczenie młodym ludziom podstawowych informacji na temat „dopalaczy” i zagrożeń wynikających z ich używania, a w konsekwencji zwiększenia ostrożności i zmniejszenia otwartości na kontakty z tymi produktami.

⁵⁹ Dane pozyskano ze szkół.

⁶⁰ Dane dotyczą szkół, które posiadały opracowane odrębne programy opiekuńczo-wychowawcze. 2022 r. – 62,2 tys. zł; 2023 r. – 71,4 tys. zł, 2024 r. – 62,4 tys. zł.

⁶¹ Dalej KCPU-G1

Przeciwdziałania Uzależnieniom⁶² wydłużyło termin składania sprawozdań za 2023 r. do 15 maja 2024 r. Nawet wydłużenie tego terminu nie pozwoliło na złożenie sprawozdania w wyznaczonym terminie. Problemy techniczne dotyczyły zarówno wdrożenia nowego systemu jak i obsługi tego systemu przez użytkowników składających sprawozdanie. Czynniki niezależne od pracownika Wydziału Polityki Społecznej i Mieszkaniowej były powodem złożenia wspomnianego wyżej sprawozdania jeden dzień po terminie.

(akta kontroli: Tom II, str. 44, Tom III str. 109-110)

W złożonych informacjach KCPU-G1 za lata 2022-2024 Miasto nie wykazało wszystkich realizowanych działań lub wykazało działania, których nie realizowano w rzeczywistości. Suma kwot wydatków wykazanych w informacjach za 2023 i 2024 r. różniła się od łącznej kwoty wydatków w ramach gminnego programu, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: Tom III, str. 52-67, 75-99, 113-137)

Miasto sporządzało za lata 2022-2024 informacje na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym⁶³, które terminowo tj. do 31 marca przekazywano Wojewodzie Śląskiemu. W informacjach wykazywano działania w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom.

(akta kontroli: Tom III, str. 230-340)

W latach 2022-2024 nie przedłożono Radzie Miasta raportów z wykonania w danym roku gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii i efektów jego realizacji co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: Tom II, str. 43-44)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelna weryfikacja przeszkolenia czterech członków GKRPA działającej do 23 lipca 2023 r.

Zgodnie z art. 4¹ ust 4 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi w skład gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych wchodzi osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Miasto dokonując weryfikacji przeszkoleń w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych czterech członków Komisji przeprowadziło ją w sposób nierzetelny gdyż nie uzyskało potwierdzenia, że ci członkowie posiadali stosowne przeszkolenia; członkowie zostali powołani Zarządzeniami Prezydenta Miasta w dniach: 16 czerwca 2003 r. zarządzenie nr Or.0152/209/2003⁶⁴, 8 czerwca 2007 r. zarządzenie nr Or.0151-197/2007 oraz 26 stycznia 2010 r.

⁶² Dalej KCPU

⁶³ Dz.U. z 2024 r. poz. 1670 ze zm.

⁶⁴ Dwie osoby

zarządzenie nr Or.IV.0151-23/2010. Dokumentacji w tym zakresie nie przedłożono również w toku prowadzonej kontroli.

(akta kontroli: Tom II, str. 29-30, 33, 36-37)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w chwili powołania GKRPA większość członków posiadała doświadczenie i wykształcenie w szeroko pojętej dziedzinie uzależnień od alkoholu i narkotyków. Członkowie komisji, którzy nie posiadali wykształcenia odbyli szkolenie z zakresu uzależnień od alkoholu oraz narkotyków między innymi *Rola i znaczenie programów profilaktycznych i wychowawczych* oraz *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych*. Poprzez wieloletnią pracę w Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych posiadali duże doświadczenie w tym zakresie. Wyżej wymienieni członkowie GKRPA nie zostali zweryfikowani ponieważ uznano ich za odpowiednich przedstawicieli na podstawie ich wieloletniej pracy w komisji.

(akta kontroli: Tom II, str. 44-45, Tom III, str. 225)

NIK nie kwestionuje doświadczenia członków GKRPA, jednak zgodnie z wskazanymi powyżej przepisami członkowie komisji powinni być przeszkoleni; brak dysponowania przez Miasto dokumentacją potwierdzającą przeszkolenia członków komisji skutkować winien uznaniem takiego działania co najmniej jako nierzetelnego.

2. Złożenie informacji KPCU-G1 za 2022 r. 11 dni po terminie, co stanowiło naruszenie art. 4¹ ust. 2c ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Informacja KPCU-G1 za 2022 r. została złożona w dniu 26 kwietnia 2023 r. tj. 11 dni po terminie określonym w art. 4¹ ust. 2c ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z którym Prezydent sporządza i przekazuje informację do Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom w terminie do 15 kwietnia roku następującego po roku, którego dotyczy informacja.

(akta kontroli: Tom III, str. 50-51)

Prezydent Miasta wyjaśnił że informacja nie została złożona w wyznaczonym terminie przez niedopatrzenie pracownika odpowiedzialnego za złożenie tego sprawozdania.

(akta kontroli: Tom I, str. 525)

3. Nierzetelne wykazanie działań realizowanych przez Miasto w informacji KCPU-G1 za lata 2022-2024.

Z informacji pozyskanych od szkół dla których Miasto było organem prowadzącym wynikało, że:

- w 2022 r. szkoły realizowały następujące programy rekomendowane w ramach Systemu Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego: *Szkoła dla rodziców i wychowawców; Spójrz inaczej – program zajęć wychowawczo-profilaktycznych dla klas I-III szkół podstawowych, Spójrz inaczej - dla klas 4-6; Przyjaciele Zippiego; ARS, czyli jak dbać o miłość; Apteczka pierwszej pomocy emocjonalnej*, których Miasto nie wykazało w informacji KCPU-G1 za ten

- rok. Ponadto szkoły prowadziły takie działania w zakresie profilaktyki zachowań ryzykownych dla dzieci i młodzieży jak: spektakle, festyny, imprezy sportowe, które również nie zostały ujęte w informacji KCPU-G1,
- w 2023 r. szkoły realizowały następujące programy rekomendowane *Szkoła dla rodziców i wychowawców oraz Spójrz inaczej – program zajęć wychowawczo-profilaktycznych dla klas I-III szkół podstawowych, Spójrz inaczej - dla klas 4-6*, które nie zostały wykazane w informacji KCPU-G1. W informacji za 2023 r. zostały natomiast wykazane takie programy rekomendowane jak: *Archipelag skarbów; Bezpieczniej w dorosłość. Profilaktyka zachowań ryzykownych młodzieży; Program profilaktyczno-wychowawczy Epsilon*, podczas gdy w informacjach pozyskanych przez NIK od szkół, żadna z nich nie zgłosiła realizacji takiego programu,
 - w 2024 r. szkoły realizowały rekomendowany program *Szkoła dla rodziców i wychowawców*, który nie został ujęty w informacji KCPU-G1. Natomiast w ww. informacji ujęto takie programy jak: *Program wspomagania rozwoju psychospołecznego dzieci nie lubianych przez rówieśników z powodu zachowań antyspołecznych; Program nauki zachowania; Bezpieczniej w dorosłość. Profilaktyka zachowań ryzykownych młodzieży; Szkolna interwencja profilaktyczna; Środowiskowa profilaktyka uzależnień; Wspomaganie rozwoju psychospołecznego dzieci nieśmiały; Poruszające bajki o emocjach; Wspólne kroki w cyberświecie*, które z kolei szkoły nie wykazały w informacjach przedłożonych NIK.

Ponadto z informacji pozyskanych od Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych funkcjonujących w Mieście wynikało, że dla wychowanków placówek latach 2022-2024 zorganizowano obozy, kolonie, zimowiska z zajęciami profilaktycznymi w zakresie uzależnień, które nie zostały wykazane w informacjach KCPU-G1.

W informacji KCPU-G1 za 2023 r. nie ujęto w dziale 14 wiersz 8 w kwocie wydatków na świetlice szkolne kwoty na funkcjonowanie świetlicy w Szkole Podstawowej nr 1 w wysokości 45,3 tys. zł.

W informacjach KCPU-G1 za 2023 r. i 2024 r. wysokość środków finansowych faktycznie wykorzystanych na realizację gminnego programu w roku sprawozdawczym różniła się od sumy kwot wykazanych w poszczególnych działach i była większa o 1,8 tys. zł w 2023 r. i mniejsza o 814,2 tys. zł w 2024 r.

(akta kontroli: Tom I, str. 460-507, Tom II, str. 55-74, 104-129, 172-214, 277-314, 334-341, 351-360, 377-411, 435-459, 461, Tom III, str. 52-67, 75-102, 113-140)

Prezydent wyjaśnił, że rozbieżności występujące w informacjach KCPU-G1 wynikają z błędu, przeoczenia lub niedopatrzania pracownika sporządzającego informację, niekompletnych danych w zestawieniach wykonania budżetu za 2024 r, lub przedkładania Miastu przez jednostki nierzetelnych danych w zakresie realizowanych przez nie programów rekomendowanych.

(akta kontroli: Tom III, str. 342-343)

NIK zauważa, że to na Prezydencie ciąży obowiązek zapewniania gromadzenia i sprawozdawania rzetelnych danych, pozyskiwanych z jednostek mu podległych.

4. Brak sporządzenia i przedłożenia Radzie Gminy raportów z wykonania, w kolejnych latach kontrolowanego okresu, gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii i efektów jego realizacji co stanowiło naruszenie art. 4¹ ust. 2b ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że co roku przedstawia Radzie Miasta Raport o stanie Miasta za rok poprzedni, który jest podsumowaniem działalności Prezydenta w poprzednim roku. Sugerując się faktem, że w corocznym raporcie są zawarte m.in. informacje o wykonaniu uchwał Rady Miasta postanowiono o tym, aby nie powielać przedstawianych informacji Radzie Miasta. W Raportach Miasta za lata 2022-2023 ujęte zostały działania jakie zostały zrealizowane w ramach Gminnego Programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Tak więc zawierały informację, że w Gminie funkcjonuje Pełnomocnik ds. rozwiązywania problemów alkoholowych, podano kwoty jakie zostały wydatkowane w ramach funduszu alkoholowego. W raportach zostały również zawarta informacja o kwotach dotacji jakie zostały przekazane Stowarzyszeniom w ramach otwartych konkursów ofert w dziedzinie „profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych dotyczących działań skierowanych do osób uzależnionych i ich rodzin poprzez propagowanie trzeźwego stylu życia” oraz określono formę ich przekazania. Ponadto w raporcie za 2023 r. podano informację o ujawnionych wykroczeniach z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Prezydent wskazał także, że raz w roku w harmonogramie pracy Komisji Rodziny i Polityki Społecznej przy Radzie Miasta Jastrzębie-Zdrój tematyką posiedzenia jest „Uzależnienie wśród dzieci i młodzieży”, na której ustnie przedstawiano działania podjęte w ramach profilaktyki alkoholowej. W ten sposób Rada Miasta była informowana o realizacji Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii. Powyższe działania stanowiły jedną z form raportowania. Ponadto Prezydent poinformował, że raport z wykonania za rok 2024 Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii i efektów jego realizacji zostanie przedstawiony Radzie Miasta w ustawowym terminie tj. do 30 czerwca 2025 roku.

(akta kontroli: Tom II, str. 43-44)

Z kolei Pełnomocnik zeznał, że raporty nie zostały sporządzone przez przeoczenie.

(akta kontroli: Tom I, str. 509-517)

NIK zwraca uwagę, że raport o stanie Miasta, który jest sporządzany na podstawie art. 28aa ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶⁵ jest zupełnie innym dokumentem niż raport, o którym mowa w art. 4¹ ust. 2b ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi; fakt sporządzenia raportu o stanie Miasta nie zwalnia Prezydenta z obowiązków sporządzenia i przedłożenia Radzie Miasta

⁶⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1465.

raportu z wykonania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą odnotowano wzrost liczby realizowanych, w zakresie profilaktyki uzależnień, programów rekomendowanych lub o potwierdzonej skuteczności. Miasto nieterminowo przekazało do Krajowego Centrum Przeciwdziałania Alkoholizmowi informację z realizacji działań w ramach gminnego programu za 2022 r.; w informacjach przekazywanych za każdy rok okresu objęty kontrolą Urząd nie wykazywał wszystkich działań realizowanych przez Miasto w tym zakresie lub wykazywał działania, które rzeczywistości nie były realizowane.

Miasto za lata 2022-2023 nie sporządziło raportów z wykonania gminnych programów i efektów ich realizacji w celu przedłożenia ich Radzie Miasta; nie weryfikowano również przeszkolenia części członków GKRPA działającej do 23 lipca 2023 r..

OBSZAR

3. Planowanie i wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych na realizację gminnych programów

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 31 grudnia każdego z lat objętych kontrolą Miasto posiadało 1 503 wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym: 532 w 2022 r., 494 w 2023 r. oraz 477 w 2024 r. Łączna wysokość naliczonych opłat z tego tytułu w kontrolowanym okresie wyniosła: 6 554,5 tys. zł, z których do budżetu Miasta wpłynęło: 6 546,6 tys. zł⁶⁶.

(akta kontroli: Tom I, str. 35-38)

Plan po zmianach dochodów tzw. funduszu alkoholowego na 2022 r. wyniósł 1 840,0 tys. zł a wykonanie 2 096,8 tys. zł co stanowiło 113,9% planu; na 2023 r. wyniósł 2 000,0 tys. zł a wykonanie 2 147,6 tys. zł co stanowiło 107,4% planu; na 2024 r. wyniósł 2 100,0 tys. zł a wykonanie 2 301,3 tys. zł co stanowiło 109,6 % planu.

Plan po zmianach wydatków tzw. funduszu alkoholowego na 2022 r. wyniósł 3 968,9 tys. zł a wykonanie 3 607,5 tys. zł co stanowiło 90,9% planu; na 2023 r. wyniósł 2 144,2 tys. zł a wykonanie 1 774,9 tys. zł co stanowiło 82,8 % planu; na 2024 r. wyniósł: 2 325,7 tys. zł a wykonanie 2 033,1 tys. zł co stanowiło 87,4% planu.

(akta kontroli: Tom I, str. 296-335)

Przyczyną braku wykonania planów finansowych wydatków z funduszu alkoholowego była przede wszystkim rotacja pracowników Punktu Interwencji Kryzysowej i Placówki Wsparcia Dziennego oraz brak realizacji w całości umów zleceń. Na różnice w wykonaniu planów finansowych miały również m.in. wpływ niewykonane w pełni wydatki bezosobowe oraz wydatki na posiłki dla dzieci w ramach tzw. świetlic środowiskowych w Szkole Podstawowej nr 9.

(akta kontroli: Tom I, 297-300)

⁶⁶ Z tego: 2 096 805,26 zł w 2022 r., 2 147 554,16 zł w 2023 r. oraz 2 301 287,54 zł w 2024 r.

Dochody z udzielanych przez miasto zezwoleń na sprzedaż alkoholu oraz związane z nimi wydatki zostały ujęte w sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych RB-27S oraz planu wydatków budżetowych RB-28S; dochody i wydatki na realizację gminnych programów planowano zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁷.

W planie finansowym tzw. funduszu alkoholowego na:

- 2022 r. najwyższą wartość stanowiła inwestycja związana z przebudową obiektu sportowego przy Szkole podstawowej nr 14 w Jastrzębiu-Zdroju (55,6% wydatkowanych kwot), która została uwzględniona w programie na 2022 r. o czym szerzej w dalszej części niniejszego wystąpienia; istotną kwotę stanowiły również planowane wydatki na Ośrodek Pomocy Społecznej (13,9% wydatkowanych kwot), w tym na wynagrodzenia pracowników Placówki Wsparcia Dziennego i Punktu Interwencji Kryzysowej, których funkcjonowanie obejmował program na 2022 r., a także wydatki przewidziane na funkcjonowanie tzw. świetlic środowiskowych (12,4% wydatkowanych kwot), koszty zakupu energii dla trzech placówek opiekuńczo-wychowawczych (5,4% wydatkowanych kwot), remontów placów zabaw (1,7% wydatkowanych kwot) i dostaw piasku na place zabaw (1,4% wydatkowanych kwot) o czym szerzej w dalszej części wystąpienia; planowane wydatki na Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wyniosły w tym roku: 42,4 tys. zł a wydatkowano: 30,2 tys. zł
- 2023 r. najwyższą wartość stanowiły planowane wydatki na Ośrodek Pomocy Społecznej (33,8% wydatkowanych kwot), w tym na wynagrodzenia pracowników Placówki Wsparcia Dziennego i Punktu Interwencji Kryzysowej, których funkcjonowanie obejmował program na 2023 r. oraz a także wydatki przewidziane na funkcjonowanie tzw. świetlic środowiskowych (28,0% wydatkowanych kwot) o czym szerzej w dalszej części wystąpienia; planowane wydatki na Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wyniosły w tym roku 48,3 tys. zł a faktycznie wydatkowano 46,7 tys. zł
- 2024 r. najwyższą wartość stanowiły planowane wydatki na Ośrodek Pomocy Społecznej (42,9% wydatkowanych kwot), w tym na wynagrodzenia pracowników Placówki Wsparcia Dziennego i Punktu Interwencji Kryzysowej, których funkcjonowanie obejmował program na 2024 r. oraz a także wydatki przewidziane na funkcjonowanie tzw. świetlic środowiskowych (26% wydatkowanych kwot) o czym szerzej w dalszej części wystąpienia; planowane wydatki na Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wyniosły w tym roku: 75,2 tys. zł a wydatkowano 63,4 tys. zł

(akta kontroli: Tom I, str. 290, 295, 301-335, 551-577, 622)

Pełniąca obowiązki Naczelnika Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego Urzędu Miasta, wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą tj. w latach 2022 - 2024 Wydział Kontroli i Audytu Wewnętrznego nie prowadził kontroli ani audytu, której przedmiot byłby tożsamy z tematem kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Wskazała również, że kontrola Regionalnej Izby Obrachunkowej, która miała miejsce w okresie maj - lipiec 2024 roku nie obejmowała obszaru związanego z przygotowaniem i realizacją programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii; przeprowadzona przez Wydział kwerenda protokołów z kontroli zewnętrznych prowadzonych

⁶⁷ Dz.U.2024.1530 ze zm.

w latach 2022 - 2024 w Urzędzie Miasta w Jastrzębiu-Zdroju nie wykazała kontroli, których przedmiot odpowiadałby tematowi kontroli.

(akta kontroli: Tom I, str. 11-32)

Jak ustalono, Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach⁶⁸ w swoich działaniach kontrolnych w latach 2019-2024 nie stwierdziła nieprawidłowości dotyczących przeciwdziałania alkoholizmowi w Jastrzębiu-Zdroju.

Na podstawie danych z BIP stwierdzono, że RIO nie kontrolowała Miasta także w ramach kontroli doraźnych lub problemowych, a także w okresie 2019-2024 nie było kontroli dotyczących przeciwdziałania alkoholizmowi.

(akta kontroli: Tom I, str. 33-34)

Przeprowadzona analiza wydatków funduszu alkoholowego za lata 2022, 2023 i 2024 skutkowała doborem celowym próby wydatków do poddania szczegółowej kontroli; pośród wydatków znalazły się te związane z: budową boiska szkolnego, funkcjonowania w szkołach tzw. świetlic środowiskowych, zakupem energii i usług pozostałych we wszystkich placówkach opiekuńczo wychowawczych zlokalizowanych na terenie Miasta, wydatków na remonty placów zabaw oraz zakupów materiałów i wyposażenia dokonanych w ramach funduszu alkoholowego przez Jastrzębski Zakład Komunalny.

Wydatki dotyczące programu na 2022 r. zostały sfinansowane w kwocie 2 822,4 tys. zł z dochodów z opłat za koncesje⁶⁹ oraz w kwocie 785,1 tys. zł z pozostałych dochodów własnych Miasta.

(akta kontroli: Tom I, str. 39)

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, środki finansowe pochodzące z dochodów własnych Jastrzębia-Zdroju zostały w całości (785,1 tys. zł) przeznaczone na zasilenie funduszu alkoholowego i budowę boiska sportowego przy Szkole podstawowej nr 14 w Jastrzębiu -Zdroju.

(akta kontroli: Tom I, str. 529-530)

Badaniu poddano 60,1%⁷⁰ wydatków dokonanych przez Miasto w związku z realizacją programu za 2022 r., które były związane z następującymi zadaniami/działaniami :

- *Przebudowa obiektu sportowego przy Szkole podstawowej nr 14 w Jastrzębiu-Zdroju* ustalono, że wydatkowano na nie z *Funduszu* środki w kwocie 2 000,5 tys. zł

⁶⁸ Dalej: RIO

⁶⁹ W tym: 2 096,8 tys. zł z dochodów uzyskanych w 2022 r., 725,6 tys. zł z niewykorzystanych dochodów koncesyjnych z roku 2021/

⁷⁰ 4 455 962,63 zł z 7 415 511,27 zł wydatkowanych środków z funduszu alkoholowego

z czego środki pochodzące z opłat za koncesje wydawane przez Miasto stanowiło 1 219,9 tys. zł,

- *Zakup usług remontowych, Remont placów zabaw* ustalono, że wydatkowano na nie z *Funduszu* środki pochodzące z opłat za koncesje wydawane przez Miasto w kwocie 62,4 tys. zł,
- *Wymiana piasku w piaskownicach na placach zabaw w Mieście*, ustalono, że wydatkowano na nie z *Funduszu* środki pochodzące z opłat za koncesje wydawane przez Miasto w kwocie 50,0 tys. zł.

Wydatkowanie środków z Funduszu na inwestycje w postaci budowy boiska szkolnego, remonty lub utrzymanie placów zabaw następowało niezgodnie z przeznaczeniem co czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: Tom I, 296-452)

W ramach badania wydatków dokonanych przez Miasto w związku z realizacją programów za 2022, 2023 i 2024 r. a związanych z zadaniem *Zakup energii i usług oraz zakup usług pozostałych*, ustalono, że łącznie dla Placówek Opiekuńczo Wychowawczych nr 1, 2 i 3 wydatkowano na nie z *Funduszu* środki pochodzące z opłat za koncesje wydawane przez Miasto odpowiednio w kwocie 274,8 tys. zł, 331,8 tys. zł oraz 261,5 tys. zł.

Powyższe środki zostawały przeznaczane na: opłaty na moc ciepłą, energię elektryczną, wodę i opłaty abonamentowe oraz paliwo gazowe, odprowadzanie ścieków a w latach 2022-2023 także na wycieczki, kolonie i zimowiska.

W odniesieniu do środków z programów na lata 2022-2023 wydatkowanych na m.in. zimowiska w Krynicy-Zdroju⁷¹ i Zakopanem⁷², kilkudniowe wycieczki w Krakowie⁷³ Karpaczu, Ojcowie i Warszawie⁷⁴ oraz kolonie w Przemyślu⁷⁵ i Sianożętach⁷⁶; łączne koszty w zakresie wszystkich organizowanych przez Placówki Opiekuńczo-Wychowawcze wydarzeń wyniosły: w 2022 r. – 80,7 tys. zł oraz w 2023 r. 124,6 tys. zł.

(akta kontroli: Tom I, str. 453-508)

Ustalono, że w programach wyżej wskazanych wyjazdów uwzględniono elementy profilaktyki przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii w postaci prowadzonych wychowawców, pedagogów czy psychologów tzw. pogadanki których tematyka była uwzględniana w sporządzanych programach wyjazdów. W przypadkach kolonii letnich i zimowisk jako ich cele w programach wpisano m.in. działalność wychowawczą mającą na celu profilaktykę uzależnień i promocję zdrowego życia a także uświadamianie szkodliwego wpływu używek i narkotyków oraz nadmiernego spożywania alkoholu; w ramach organizowanych wyjazdów prezentowano treści związane z wpływem alkoholu na organizm, skutków spożywania alkoholu na stokach narciarskich/koloniiach letnich oraz asertywnych postaw w związku z propozycjami spożywania alkoholu. Ponadto w programy organizowanych wycieczek wplatane były również profilaktyczne pogadanki na m.in. temat: uzależnień, możliwości

⁷¹ W 2022 r.

⁷² W 2023 r.

⁷³ W 2022 r.

⁷⁴ W 2023 r.

⁷⁵ W 2022 r.

⁷⁶ W 2022 r. i 2023 r.

pomocy swoim uzależnionym od alkoholu rodzicom oraz promowaniu zdrowych postaw w celu osiągnięcia zamierzonych celów.

(akta kontroli: Tom I, str. 460-507)

W pozostałym zakresie wydatki z funduszu alkoholowego były przeznaczane na bieżące utrzymanie placówek opiekuńczo-wychowawczych, tj. ponoszone były niezgodnie z przeznaczeniem o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: Tom I, str. 453)

W ramach badania wydatków dokonanych przez Miasto w związku z realizacją programów za 2022, 2023 i 2024 r. a związanych z zadaniem *Świetlice środowiskowe przy szkołach*, ustalono, że wydatkowano na nie z *Funduszu środki* pochodzące z opłat za koncesje wydawane przez Miasto odpowiednio w kwocie 445,6 tys. zł, 496,9 tys. zł oraz 528,0 tys. zł.

(akta kontroli: Tom II, str. 487)

Jak ustalono środki z funduszu alkoholowego przeznaczane były w części na świetlice szkolne które posiadały opracowane odrębne programy opiekuńczo-wychowawcze⁷⁷, które zawierały elementy profilaktyki uzależnień lub strategię działań zapobiegawczych, wychowawczych i interwencyjnych.

Pozostała część szkół prowadzących świetlice szkolne na które wydatkowane były środki finansowe z funduszu alkoholowego w latach 2022-2024 nie posiadała opracowanych odrębnych dla tych świetlic programów opiekuńczych czy socjoterapeutycznych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: Tom III, str. 47)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Środki finansowe pochodzące z funduszu alkoholowego były wydatkowane na cele niezwiązane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu o których mowa w art. 4¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz w art. 10 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

a. Budowa boiska szkolnego, remonty placów zabaw oraz zakup piasku z przeznaczeniem na place zabaw.

W dniu 26 stycznia 2021 r. Wydział Infrastruktury Komunalnej i Inwestycji Urzędu Miasta Jastrzębia-Zdrój sporządził wniosek o zmianę planu wydatków gdzie zaproponowano przeniesienie środków, w wysokości 1 355,0 tys. zł, między działami 801⁷⁸ rozdziału 80101 – Szkoły podstawowe oraz 851⁷⁹ rozdziału 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi, w związku z przedsięwzięciem Nr 000-000-732-300 pn. „Przebudowa obiektu sportowego przy Szkole Podstawowej nr 14 w Jastrzębiu-Zdroju”; powyższe uzasadniono zwiększeniem wydatków w dziale

⁷⁷ Świetlice prowadzone w Zespole Szkół Mistrzostwa Sportowego, Zespole Szkolno-Przedszkolny nr 1, Szkoły podstawowe nr 5 i 6.

⁷⁸ Oświata i wychowanie

⁷⁹ Ochrona zdrowia

co wynikało z wysokości ofert, jakie wpłynęły, które przewyższały wartości zabezpieczone na zadanie.

(akta kontroli: Tom I, str. 336-339)

W dniu 15 czerwca 2021 r. sporządzono wniosek w sprawie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie pn. *Budowa boiska przy Szkole Podstawowej nr 14 przy ul. Edukacyjnej w Jastrzębiu-Zdroju*.

(akta kontroli: Tom I, str. 344-356)

Jak ustalono, pierwotnie gminny program na 2022 r. uchwalony przez Radę Miasta w dniu 16 grudnia 2021 r. oraz następny plan uchwalony w dniu 27 stycznia 2022 r., które zostały uchylone przez Wojewodę, nie przewidywały wydatków na zadanie *Przebudowa obiektu sportowego przy Szkole Podstawowej nr 14 w Jastrzębiu-Zdroju*.

Dopiero zmianą z dnia 24 lutego 2022 r., do później uchylonego planu ze stycznia 2022 r., Rada Miasta przyjęła zapis o wydatkowaniu środków z na realizację programu w brzmieniu: *Wydział Infrastruktury Komunalnej i Inwestycji 2 225 000,00 Dostosowanie bazy rekreacyjnej miasta do potrzeb dzieci i młodzieży z rodzin patologicznych z problemem alkoholowym*.

(akta kontroli: Tom I, str. 62-95)

Następnie w dniu 24 lutego 2022 r.⁸⁰, Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój dokonała zmiany uchwały budżetowej Miasta na 2022 r. gdzie przeniesiono *plan wydatków majątkowych budżetu Miasta, w części gminnej, zaplanowanych dla wieloletniego przedsięwzięcia Nr 000-000-732-300 pn. „Przebudowa obiektu sportowego przy Szkole Podstawowej nr 14 w Jastrzębiu-Zdroju” z działu 801 – Oświata i wychowanie, rozdziału 80101 – Szkoły podstawowe do działu 851 – Ochrona zdrowia, rozdziału 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi w wysokości 1 355 000 zł w związku ze zmianą sposobu finansowania zadania na zadanie związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi*.

Zmiana wyżej wskazanego zapisu programu na 2022 r. nastąpiła z dniem 24 listopada 2022 r., gdzie Rada Miasta uchwaliła go w brzmieniu: *Wydział Infrastruktury Komunalnej i Inwestycji 2 225 000,00 Prowadzenie działań zmierzających do podnoszenia jakości infrastruktury rekreacyjno-sportowej celem wspierania działań promujących styl życia wolny od alkoholu i narkotyków oraz działania profilaktyczne o charakterze sportowym i kulturalnym kierowane do ogółu dzieci i młodzieży w ramach organizacji czasu wolnego*.

(akta kontroli: Tom I, str. 94-104, 400-404)

W dniu 12 maja 2022 r. Miasto zawarło z Wykonawcą umowę znak IKI.272.108.2022 przedmiotem której była budowa boiska przy Szkole Podstawowej nr 14 przy ul. Edukacyjnej w Jastrzębiu-Zdroju za kwotę brutto 2 816,5 tys. zł. Do umowy zawarto łącznie trzy aneksy gdzie kwota inwestycji ostatecznie miała wynieść 3 167,9 tys. zł. W ramach prowadzonej inwestycji ponoszono również m.in. wydatki związane z pełnieniem funkcji inspektora nadzoru budowlanego przez zewnętrzny podmiot oraz wynagrodzenia i pochodnych dla pracowników Urzędu tytułem dodatków inwestycyjnych.

⁸⁰ Uchwałą nr II.18.2022.

W dniu 1 sierpnia 2023 r. nastąpił odbiór końcowy wybudowanego boiska.

(akta kontroli: Tom I, str. 358-384)

Jak ustalono, wydatki związane z zadaniem określonym jako *Przebudowa obiektu sportowego przy Szkole podstawowej nr 14 w Jastrzębiu-Zdroju* na którą wydatkowano środki z *Funduszu* w kwocie 2 000,5 tys. zł z czego środki pochodzące z opłat za koncesje wydawane przez Miasto stanowiło 1 219,9 tys. zł.

(akta kontroli: Tom I, str. 39, 529-531)

W zakresie remontów placów zabaw i zakupu piasku z przeznaczeniem na te place, pierwotnie gminny program na 2022 r. uchwalony przez Radę Miasta uchwałą nr XIV.195.2021 z dnia 16 grudnia 2021 r. oraz następny program uchwalony w dniu 27 stycznia 2022 r., uchylone przez Wojewodę, również nie przewidywały wydatków na tego typu zadania.

Analogicznie jak w wyżej opisanej inwestycji budowy boiska, dopiero zmianą z dnia 24 lutego 2022 r., do później uchylonego przez Wojewodę planu ze stycznia 2022 r., Rada Miasta przyjęła zapis o wydatkowaniu środków z na realizację programu w brzmieniu: *Wydział Gospodarki Komunalnej 62.400,00 Dostosowanie bazy rekreacyjnej miasta do potrzeb dzieci i młodzieży z rodzin patologicznych z problemem alkoholowym, Jastrzębski Zakład Komunalny – 50.000,00 Dostosowanie bazy rekreacyjnej miasta do potrzeb dzieci i młodzieży z rodzin patologicznych z problemem alkoholowym.*

Następnie w dniu 24 lutego 2022 r.⁸¹ Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój dokonano zmiany uchwały budżetowej Miasta na 2022 r. gdzie zwiększono plan wydatków bieżących budżetu Miasta o kwoty 62,4 tys. zł oraz 50,0 tys. zł odpowiednio z przeznaczeniem na zadanie remontowe oraz na wymianę piasku w piaskownicach na placach zabaw.

Zmiana zapisu programu na 2022 r. nastąpiła dopiero z dniem 24 listopada 2022 r., gdzie Rada Miasta uchwaliła go w brzmieniu: *Wydział Gospodarki Komunalnej 105 500,00 Prowadzenie działań zmierzających do podnoszenia jakości infrastruktury rekreacyjno-sportowej celem wspierania działań promujących styl życia wolny od alkoholu i narkotyków oraz działania profilaktyczne o charakterze sportowym i kulturalnym kierowane do ogółu dzieci i młodzieży w ramach organizacji czasu wolnego. Jastrzębski Zakład Komunalny – 50.000,00 Prowadzenie działań zmierzających do podnoszenia jakości infrastruktury rekreacyjno-sportowej celem wspierania działań promujących styl życia wolny od alkoholu i narkotyków oraz działania profilaktyczne o charakterze sportowym i kulturalnym kierowane do ogółu dzieci i młodzieży w ramach organizacji czasu wolnego.*

W dniu 11 maja 2022 r. Miasto zawarło umowę nr GK.7031.1.9.2022, której przedmiotem było utrzymanie gminnych placów zabaw na terenie Miasta Jastrzębie-Zdrój; powyższe zostało sfinansowane w wysokości 62,4 tys. zł ze środków pochodzących z opłat za koncesje wydawane przez Miasto za 2022 r.

(akta kontroli: Tom I, str. 44, 49-51, 422-445)

Na podstawie faktur VAT nr FS/159/04/2022 z dnia 19 kwietnia 2022 r. oraz nr FS/40/05/2022 z dnia 9 maja 2022 r. oraz protokołów odbioru dostaw odpowiednio z dni 8 kwietnia 2022 r. oraz 5 maja 2022 r. ustalono, że w ramach

⁸¹ Uchwałą nr II.18.2022.

funduszu alkoholowego zakupiono piasek płukany z przeznaczeniem do wymiany w piaskownicach i na placach zabaw w Mieście; na ten cel z opłat za koncesje wydawane przez Miasto wydatkowano 50,0 tys. zł.

(akta kontroli: Tom I, str. 45-46, 49-51, 440-452)

W zakresie inwestycji związanej z budową boiska przy Szkole Podstawowej nr 14 Prezydent wskazał, że (...) *Wydział Infrastruktury Komunalnej i Inwestycji przygotowujący wniosek finansowy zgodnie ze wskazaniem Skarbnika Miasta przekazał go do akceptacji Głównego specjalisty - Pełnomocnika do spraw rozwiązywania problemów alkoholowych celem rozstrzygnięcia w zakresie źródła finansowania budowy obiektów sportowych i ich spójności z zapisami Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii. Prezydent Miasta na podstawie wydanej pozytywnej opinii Pełnomocnika ds. rozwiązywania problemów alkoholowych zaakceptował wniosek Wydziału i przekazał go do dalszej realizacji. Wydział Infrastruktury Komunalnej i Inwestycji (po zmianie struktury organizacyjnej wyodrębniony z niego Wydział Budownictwa) realizuje zadania uwzględnione w budżecie Miasta, zgodnie z opisem zakresu i posiadaną dokumentacją techniczną. Ponieważ Miasto stało na stanowisku, że rozwój i poprawa istniejącej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej, a także coraz bardziej urozmaicona i obszerna oferta rekreacyjna dla mieszkańców zmniejsza prawdopodobieństwo uzależnień od alkoholu, finansowanie budowy boiska przy Szkole Podstawowej nr 14 nie budziło żadnych zastrzeżeń. Sołectwa Borynia i Skrzeczkowice, których mieszkańcy korzystają z bazy sportowej przy szkole są bardzo oddalone od centrum Miasta. Szkoła stanowi swego rodzaju centrum życia lokalnej społeczności. Poprawa stanu technicznego, dostępnej w najbliższej okolicy bazy sportowej i rekreacyjnej, poprzez finansowanie przebudowy wspomnianego wyżej boiska stanowi profilaktykę antyalkoholową.*

(akta kontroli: Tom I, str. 535-536)

Z kolei w związku z zadaniami związanymi z remontem placów zabaw Prezydent wyjaśnił, że (...) *Miasto Jastrzębie-Zdrój sfinansowało w 2022 r. prace remontowe na gminnych placach zabaw w kwocie 62 400,00 zł zgodnie z przyjętą przez miasto polityką finansową. Należy zwrócić uwagę, że Wydział Gospodarki Komunalnej został uwzględniony w Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na 2022 r. (rozdział 4 programu), przyjętym uchwałą nr V.64.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 31 marca 2022 r., która została zmieniona uchwałą nr XV.200.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 24 listopada 2022 r. Z rekomendacji Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych a także stanowisk RIO wynika, że z punktu widzenia możliwości finansowania określonych wydatków ze środków tzw. "funduszu alkoholowego" kluczową kwestią są zapisy gminnego programu, o którym mowa powyżej, i określone w nim, w mniejszym lub większym stopniu ogólności, zadania. Jeśli z zapisów programu wynika, że środki mogą być przeznaczone na konkretne wydatki – w ramach szeroko rozumianych działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, to dane zadanie można finansować z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Założenie to możliwe jest jednak przy przyjęciu, że wojewoda jako organ nadzoru nie kwestionuje zapisów podjętej przez organ uchwałodawczy gminy uchwały w sprawie przyjęcia gminnego programu*

profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Organ nadzoru nie zakwestionował wyżej wymienionych uchwał podjętych przez Radę Miasta Jastrzębie-Zdrój. Zadania określone w uchwale nr V.64.2022 z dnia 31 marca 2022 r. (dostosowanie bazy rekreacyjnej Miasta do potrzeb dzieci i młodzieży z rodzin patologicznych z problemem uzależnień) oraz w uchwale XV.200.2022 z dnia 24 listopada 2022 r. (prowadzenie działań zmierzających do podnoszenia jakości infrastruktury rekreacyjno-sportowej celem wspierania działań promujących styl życia wolny od alkoholu i narkotyków oraz działań profilaktycznych o charakterze sportowym i kulturalnym kierowanych do ogółu dzieci i młodzieży w ramach organizacji czasu wolnego), miały ten sam cel – zapewnić właściwe zaplecze i sprawność gminnych placów zabaw, aby dać szansę dzieciom i młodzieży z rodzin dotkniętych problemem uzależnień alkoholowych na spędzanie wolnego czasu z dala od środowiska problematycznego, bez używek, z możliwością rozładowania towarzyszącego im napięcia i emocji. Na gminnych placach zabaw, zgodnie z obowiązującym regulaminem korzystania z obiektu, obowiązuje bezwzględny zakaz spożywania napojów alkoholowych i innych używek oraz zakaz przebywania na obiektach osób w stanie nietrzeźwym (w załączeniu zdjęcie Regulaminu). Zadania ujęte w rozdz. 3 pkt. 8 przyjętego na 2022 r. programu przewidywały organizację przez Urząd Miasta, Miejski Ośrodek Kultury i inne instytucje zajęć, imprez sportowych i kulturalnych jako formy spędzania wolnego czasu bez używek, promujących sportowe i kulturalne zainteresowania i promujące styl życia wolny od uzależnień. Jeśli tego typu działania prowadzone były na terenach ogólnodostępnych, na których zlokalizowane są również gminne place zabaw, to stawały się one samoistnie częścią tych działań.

(akta kontroli: Tom I, str. 536-537)

Natomiast wydatkowanie środków z funduszu alkoholowego na zakup piasku z przeznaczeniem na place zabawa Prezydent uzasadnił tym, że (...) zadanie związane z wymianą piasku w piaskownicach i na terenie miejskich placów zabaw w roku 2022 realizowane było przez miejską jednostkę budżetową - Jastrzębski Zakład Komunalny. Ze środków pochodzących z opłat za koncesje alkoholowe wydawane przez Miasto Jastrzębie-Zdrój w roku 2022 wydatkowano na ten cel kwotę w wysokości 49 953,75 zł (plan wynosił 50 000,0 zł). Możliwość realizacji zadania z powyższych środków wynikała wprost z uchwały nr V.64.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w 2022 r. W Rozdziale 4 pkt. 10 wskazano Jastrzębski Zakład Komunalny jako jednostkę odpowiedzialną za dostosowanie bazy rekreacyjnej Miasta do potrzeb dzieci i młodzieży z rodzin patologicznych. Na czas wykonywania zadania uchwała Rady Miasta była dokumentem ważnym i obowiązującym, nie została uchylona przez Nadzór Prawny Wojewody Śląskiego ani nie stanowiła przedmiotu wszczęcia jakiegokolwiek postępowania nadzorczego. Zgodnie z intencją wyrażoną w treści uchwały, Jastrzębski Zakład Komunalny jako jednostka od wielu lat odpowiedzialna w gminie za zadania związane z wymianą piasku w miejskich piaskownicach i placach zabaw, wydatkował środki w sposób celowy oraz ukierunkowany na osiągnięcie zamierzonego efektu, którym było wspieranie działań promujących określony styl życia. Wychodziliśmy z założenia, że bezpieczne i dobrze utrzymane place zabaw przyciągają rodziny, które spędzają czas na świeżym powietrzu, zamiast

wybierać inne formy spędzania wolnego czasu związane z niezdrowymi nawykami, np. spożywaniem alkoholu. Dzieci, które dorastają w środowisku promującym czystość, bezpieczeństwo i aktywność fizyczną, mogą w przyszłości wybierać zdrowszy styl życia, unikając ryzykownych zachowań, w tym nadmiernego spożycia alkoholu. Dodatkowo nie budzi wątpliwości, że zadania gminy ukierunkowane na utrzymanie czystości miejsc publicznych budują poczucie wspólnoty i odpowiedzialności za zdrowie całego społeczeństwa, promując przestrzeń wolną od substancji szkodliwych, takich jak alkohol. Potwierdzeniem powyższego była uchwała nr XV.200.2022 Rady Miasta z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr V.64.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w 2022 r., która uszczegółowiła i uzupełniała pierwotne zapisy w przedmiocie sprawy, nadając im bardziej precyzyjną i lepiej przystającą do pierwotnych intencji treść pkt 10 (Rozdział 4) w brzmieniu: „Prowadzenie działań zmierzających do podnoszenia jakości infrastruktury rekreacyjno-sportowej celem wspierania działań promujących styl życia wolny od alkoholu i narkotyków oraz działania profilaktyczne o charakterze sportowym i kulturalnym kierowane do ogółu dzieci i młodzieży w ramach organizacji czasu wolnego”. W tym stanie rzeczy realizacja zadania związanego z wymianą piasku w piaskownicach i placach zabaw przez Jastrzębski Zakład Komunalny w roku 2022 ze środków pochodzących z opłat za koncesje była prawidłowa i nie budziła zastrzeżeń.

(akta kontroli: Tom I, str. 536-537)

Odnosząc się do ustalonego stanu faktycznego należy zauważyć, że chronologia zdarzeń wskazuje, że to gminny program na 2022 r. był dostosowywany do bieżących potrzeb inwestycyjnych Miasta a nie Miasto realizowało zapisy tegoż programu. Świadczy o tym choćby wcześniejsze przesunięcie środków finansowych na budowę boiska, organizacja przetargu i wyłonienie wykonawcy oraz częściowa realizacja tego zadania z tych środków a także brak uwzględnienia remontów placów zabaw i dostaw piasku a następnie dokonywane w listopadzie 2022 r. zmiany w programie w celu dostosowania jego treści do realizowanego zadania.

Stosownie do art. 4¹ ust. 1 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gmin. W szczególności zadania te obejmują, min. prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej oraz działalności szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii oraz uzależnieniom behawioralnym, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych.

Natomiast zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, przeciwdziałanie narkomanii należy do zadań własnych gminy, obejmujących m.in. prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie 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.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸² *zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych.*

Zdaniem NIK, wpisują się faktycznie w należące do zadań własnych gminy podstawowe zadania z zakresu zaspokajania potrzeb wspólnoty w zakresie spraw kultury fizycznej i terenów rekreacyjnych oraz urządzeń sportowych. Co prawda wskazany w wyżej cytowanych przepisach katalog zadań nie został przez ustawodawcę zamknięty natomiast dokonana przez Prezydenta wykładnia tych przepisów skutkuje tak szerokim spektrum działań w ramach profilaktyki, że można jej przyporządkować każde działania na rzecz lokalnej społeczności. Zdaniem NIK taka wykładnia jest niedopuszczalna i wypacza istotę tych przepisów.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że podobny stan faktyczny był przedmiotem rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 26 kwietnia 2016 r.⁸³ odniósł się do finansowania inwestycji gminnych w ramach z opłat za udzielanie przez Miasto koncesji na sprzedaż alkoholu.

NSA uznał za zasadną w tym zakresie skargę kasacyjną Wojewody Śląskiego, który zarzucił gminie błędną wykładnię przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości poprzez przyjęcie w gminnym programie, że tworzenie infrastruktury umożliwiającej zapewnienie alternatywnych sposobów spędzania wolnego czasu przez dzieci, młodzież oraz inne osoby zagrożone skutkami nadużywania alkoholu i narkotyków oraz modernizację obiektów sportowych czy też dofinansowanie remontu i zadań inwestycyjnych w obiektach należących do gminy nie stanowi profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałaniu narkomanii.

Nie bez znaczenia pozostają również zalecenia formułowane w formie Rekomendacji do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w 2012 r. wydanych przez Państwową Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, która wskazała, że w ramach finansowania realizacji zajęć sportowych zgodnie z zapisem ustawowym środki mają być przeznaczone na prowadzenie zajęć sportowych, a nie na finansowanie inwestycji (budowy boisk, remontów obiektów sportowych).

Powyższe stanowisko zostaje nadal aktualne, gdyż w działaniach nierekomendowanych Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom na rok 2024 r. wskazano, że środki przeznaczone na realizację zadań w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii nie powinny być przeznaczone na finansowanie inwestycji.

⁸² Dz.U.2024.1465 t.j.

⁸³ Sygn. II GSK 2514/14.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem NIK, finansowanie, z opłat za udzielone koncesje, zadań inwestycyjnych czy remontów w obiektach gminnych a także zakupy piasku na place zabaw w łącznej kwocie 1 332,2 tys. zł, wykraczało poza zakres zadań związanych wyłącznie z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych a zmierzało jedynie do dofinansowania gminnych inwestycji, które nie mogły być z tych środków finansowane.

b. Świetlice szkolne.

Programy gminne na lata 2022 i 2023 zawierały zapisy w zakresie prowadzenia, na terenie szkół i innych placówek, świetlic opiekuńczo-wychowawczych w szkołach i dla dzieci i młodzieży z grup ryzyka w rejonach zagrożonych patologią społeczną w tym dożywianie dzieci. Natomiast gminny program na 2024 r. zawierał wpisane zadanie dotyczące udzielanie wsparcia poprzez zapewnienie pomocy pedagogicznej, psychologicznej i socjoterapeutycznej dla dzieci w ramach poszerzania i podnoszenia jakości oferty pomocy psychologicznej, socjoterapeutycznej i opiekuńczo-wychowawczej dla dzieci z rodzin z problemem alkoholowym i ich rodzin, dla którego jako realizatora wskazano tzw. *świetlice środowiskowe*

Jak ustalono, pięć⁸⁴ z dziewięciu szkół, które wydatkowały, w okresie objętym kontrolą, środki funduszu alkoholowego na funkcjonowanie świetlic szkolnych nie posiadało opracowanych dla tych świetlic odrębnych programów opiekuńczych-wychowawczych lub socjoterapeutycznych; świetlice w tych szkołach były prowadzone wyłącznie w celu zapewnienia zajęć świetlicowym uczniom, którzy pozostawali w szkole dłużej ze względu na czas pracy rodziców albo organizację dojazdu do szkoły lub innych okoliczności wymagających zapewnienia opieki w szkole, tj. zgodnie z art. 105 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe.⁸⁵

(akta kontroli: Tom II, str. 243-245, 329-330, 348-350, Tom III, str. 47, 413-476)

Ze środków funduszu alkoholowego na świetlice szkolne, jak powyżej, wydatkowano w poszczególnych latach 2022-2024 odpowiednio: 280,0 tys. zł, 293,5 tys. zł oraz 310,2 tys. zł.

(akta kontroli: Tom III, str. 47)

Jak wskazał Prezydent Miasta, (...) *Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym i organizacyjnym odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie szkoły odpowiada jej dyrektor a za prawidłową obsługę finansową w tym kontrolę i nadzór nad prawidłowym wydatkowaniem środków będących w dyspozycji jednostki odpowiada dyrektor Miejskiego Zespołu Szkół i Przedszkoli. Brak opracowanych programów opiekuńczych lub socjoterapeutycznych jest wynikiem niedopatrzenia Dyrektorów Szkoły Podstawowej numer 4, 9, 15, 19 i 21. Jednak istotnym jest, że działalność świetlic „środowiskowych” pomimo braku opracowanych programów opiekuńczych czy też socjoterapeutycznych wspomagała rozwiązywanie problemów uczniów przebywających w świetlicach takich jak: trudności w nauce, problemy emocjonalne, konflikty rówieśnicze, trudna sytuacja rodzinna, problemy adaptacyjne w szkole. Dzieci pochodzące z rodzin dysfunkcyjnych wynikających na przykład z problemów alkoholowych lub związanych z uzależnieniem od narkotyków zostając*

⁸⁴ Szkoły podstawowe nr: 4, 9, 15, 19 i 21.

⁸⁵ Dz.U.2024.737 ze zm.

w świetlicach po zajęciach lekcyjnych miały zapewnioną opiekę. Otrzymywały pomoc przy odrabianiu lekcji oraz otrzymywały posiłek w trakcie przebywania na świetlicy co nie było zapewniane przez rodziców bądź opiekunów w miejscu zamieszkania. Często było, że rodzice lub opiekunowie uzależnieni od alkoholu i narkotyków nie dopełniali obowiązku odbierania ich o określonych godzinach, tj. po zakończeniu zajęć lekcyjnych. Szkoły jako placówki są powołane do przeciwdziałania tych dzieci wykluczeniu oraz dążeniu do integracji środowiska rówieśniczego. Dlatego w celu uniknięcia segregacji uczniów i ich naznaczenia ze względu na problemy występujące w ich rodzinach, do świetlic „środowiskowych” uczęszczali uczniowie z rodzin dysfunkcyjnych oraz uczniowie z rodzin funkcjonujących prawidłowo, którzy stanowili właściwe stanowisko wychowawcze, tworząc tym samym warunki do wszechstronnego rozwoju dzieci z rodzin dysfunkcyjnych. Zapewnienie uczniom zorganizowanej opieki wychowawczej w świetlicach finansowanych w ramach funduszu alkoholowego umożliwiała wszechstronny rozwój dziecka, jego zainteresowań, uzdolnień i umiejętności. Należy podkreślić, że kluczowym elementem były przeprowadzane indywidualne rozmowy z uczniami w świetlicach środowiskowych. Po analizie przez nowo zatrudnionego pracownika odpowiedzialnego za nadzór nad prawidłową realizacją Gminnego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii oraz po konsultacjach z Wydziałem Edukacji co do zasadności wydatkowania środków pochodzących z funduszu alkoholowego postanowiono o zaprzestaniu działalności świetlic środowiskowych we wszystkich jednostkach oświatowych finansowanych w ramach tego funduszu.

(akta kontroli: Tom I, str. 538-539)

Mając na uwadze zaistniały w sprawie stan faktyczny oraz wyżej cytowane przepisy prowadzenie świetlic szkolnych należy do zadań własnych Miasta i finansowane jest w subwencji budżetu państwa; powyższe nie wyklucza finansowania takich zadań ze środków własnych gminy, jednakże nie jest możliwe ponoszenie takich wydatków ze środków funduszu alkoholowego.

c. Bieżące wydatki Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych.

W programach na lata 2022-2023 uwzględniono środki na działania profilaktyczne dla dzieci i młodzieży z grup ryzyka m.in. w placówkach opiekuńczo-wychowawczych; programy zawierały również wprost zapisy o dofinansowaniu bieżącej działalności takich placówek prowadzonych dla dzieci z rodzin patologicznych.

Natomiast w programie na 2024 r. przewidziano jako zadanie do realizacji:

- udzielanie wsparcia poprzez zapewnienie pomocy pedagogicznej, psychologicznej i socjoterapeutycznej dla dzieci w ramach poszerzania i podnoszenia jakości oferty pomocy psychologicznej, socjoterapeutycznej i opiekuńczo-wychowawczej dla dzieci z rodzin z problemem alkoholowym
- organizowanie zajęć dla dzieci z grup ryzyka, zwłaszcza dzieci z rodzin z problemem alkoholowym, narkotykowym w ramach poszerzania i podnoszenia jakości oferty pomocy psychologicznej, socjoterapeutycznej

i opiekuńczo-wychowawczej dla dzieci z rodzin z problemem alkoholowym i ich rodzin

- edukacja dzieci, młodzieży i rodziców w zakresie problematyki alkoholowej, narkomanii oraz uzależnień behawioralnych w ramach poszerzania i udoskonalania oferty realizacji programów profilaktycznych
- prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych dotyczących zagrożeń związanych z używaniem środków psychoaktywnych w ramach realizacji zadań na rzecz ograniczania stosowania środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych i NSP
- edukacja grup zawodowych w ramach edukacji kadr uczestniczących w realizacji zadań z zakresu profilaktyki uzależnień, podnoszenie kompetencji osób działających w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej

gdzie jako realizatorów wskazywano placówki opiekuńczo-wychowawcze.

Wydatki ze środków pochodzących z funduszu alkoholowego za lata 2022-2024 w Placówkach Opiekuńczo Wychowawczych, łącznie w Placówkach Opiekuńczo-Wychowawczych nr 1, 2 i 3, wyniosły odpowiednio: 274,8 tys. zł, 331,8 tys. zł oraz 261,5 tys. zł, z czego odpowiednio 194,2 tys. zł, 207,2 tys. zł oraz 261,5 tys. zł przeznaczone były wyłącznie na bieżące funkcjonowanie Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych, tj. na: opłaty na moc ciepłą, energię elektryczną, wodę i opłaty abonamentowe oraz paliwo gazowe i odprowadzanie ścieków.

(akta kontroli: Tom I, str. 453, 459, 485, 508)

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta (...), Placówki Opiekuńczo-Wychowawcze przygotowują dzieci i młodzież do podejmowania świadomych i odpowiedzialnych decyzji związanych z używaniem substancji uzależniających. Budowanie systemu kontroli i wsparcia wokół podopiecznych placówek jest czynnikiem chroniącym młodych ludzi przed sięgnięciem po używki. Biorąc pod uwagę, że w placówkach przebywają dzieci pochodzące głównie z rodzin alkoholowych zakładano, że opłaty ponoszone na bieżąco funkcjonowanie (media) były zasadne. Zgodnie z zaplanowanym budżetem na lata 2022 – 2024 w Placówkach Opiekuńczo-Wychowawczych nr 1, 2 i 3 w Jastrzębiu-Zdroju wydatki na media realizowane były z funduszu alkoholowego.

(akta kontroli: Tom I, str. 537-538)

Zgodnie z art. 180 pkt 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁸⁶ (...) *do zadań własnych powiatu należy prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym.*

Stosownie do art. 117 ust. 1 ww. ustawy, (...) *środki finansowe na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym, w którym mieści się placówka opiekuńczo-wychowawcza typu rodzinnego, przysługują w miesięcznej stawce odpowiadającej wysokości kwoty kosztów ponoszonych na czynsz, opłaty za energię elektryczną i ciepłą, wodę, gaz, odbiór nieczystości stałych i płynnych, (...), podzielonej przez liczbę osób zamieszkujących w tym lokalu i pomnożonej przez liczbę dzieci umieszczonych w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego oraz dyrektora placówki* Z kolei stosownie do kolejnego ustępu ww. przepisu (...) *środki*

⁸⁶ Dz.U.2025.49, dalej: *uspsz*

finansowe na utrzymanie domu jednorodzinnego, w którym mieści się placówka opiekuńczo-wychowawcza typu rodzinnego, przysługują w miesięcznej stawce odpowiadającej wysokości kwoty kosztów ponoszonych na czynsz, opłaty za energię ciepłą i elektryczną, wodę, gaz, odbiór nieczystości stałych i płynnych, (...) podzielonej przez liczbę osób zamieszkujących w domu jednorodzinnym i pomnożonej przez liczbę dzieci umieszczonych w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego oraz dyrektora placówki.

Konfrontując zapisy w gminnych programach oraz wyżej wskazane przepisy z zaistniałym w sprawie stanem faktycznym nie można uznać aby dokonywane przez gminę wydatki na bieżące utrzymanie placówek opiekuńczo-wychowawczych stanowiły element profilaktyki przeciwdziałania alkoholizmowi czy narkomanii. W przypadku kontrolowanej jednostki, środki na utrzymanie takich placówek winny pochodzić z budżetu Miasta a nie z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu.

Podsumowując swoje wyjaśnienia Prezydent wskazał, że (...) *w naszej ocenie w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi mieści się tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokojenie motywuje do powstrzymywania się od spożywania substancji uzależniających. Wymienione wydatki stanowiły realizację zadań finansowanych w ramach funduszu alkoholowego, które zostały uwzględnione w Gminnych Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii w poszczególnych latach co było każdorazowo akceptowane i zatwierdzane przez organ nadzoru. Wszystkie decyzje były szczegółowo analizowane i konsultowane przez Głównego specjalistę – Pełnomocnika ds. rozwiązywania problemów alkoholowych, który był odpowiedzialny za nadzór nad prawidłowym wydatkowaniem środków pochodzących z funduszu alkoholowego co w jego opinii było w tym okres zasadne.*

(akta kontroli: Tom I, str. 539)

W odpowiedzi na skonkretyzowanie wyjaśnień w zakresie szczegółowych analizowane i konsultacji jakich dokonywać miała Główny specjalista – Pełnomocnika ds. rozwiązywania problemów alkoholowych Prezydent uzupełnił, że (...) *szczegółowa analiza prowadzona przez Głównego specjalistę - Pełnomocnika ds. rozwiązywania problemów alkoholowych polegała na interpretacji przepisów ustawy o wychowywaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jak również na analizowaniu rekomendacji publikowanych przez Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom. Nie dysponujemy dokumentami, które mogą potwierdzić dokonywanie analiz. Jednak zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości przed zaproponowaniem przez jakiegokolwiek wydział lub inną jednostkę propozycji realizacji zadania w ramach funduszu alkoholowego należało każdorazowo skonsultować się z Głównym specjalistą – pełnomocnikiem ds. problemów alkoholowych. Potwierdzeniem przeanalizowania przez pełnomocnika każdej propozycji jest złożony podpis na zaakceptowanym dokumencie. Dopiero po stwierdzeniu zasadności wydatkowania środków pochodzących z funduszu alkoholowego Prezydent Miasta podejmował decyzję biorąc pod uwagę akceptację złożoną przez Pełnomocnika. Niemniej jednak wszystkie konsultacje przeprowadzane z Pełnomocnikiem ds. rozwiązywania problemów alkoholowych co do zasadności przeznaczenia środków pochodzących z funduszu alkoholowego na*

finansowanie między innymi remontów placów zabaw, zakupu piasku, opłat za media czy też finansowania inwestycji odbywały się ustnie.

(akta kontroli: Tom I, str. 582-583)

OCENA CZĄSTKOWA NIK negatywnie ocenia planowanie i wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych na realizację gminnych programów w latach 2022-2024.

Ocenę tą uzasadnia niezgodne z przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz o przeciwdziałaniu narkomanii wydatkowanie środków pochodzących z opłat za udzielanie przez Miasto zezwoleń na sprzedaż alkoholu na cele niezwiązane z rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz przeciwdziałaniem narkomanii, tj. niezgodnie z przeznaczeniem; w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą udział nieprawidłowo wydatkowanych środków z funduszu alkoholowego stanowił odpowiednio: 50,1%, 28,3% oraz 28,2% i wyniósł łącznie 2 884,8 tys. zł

OBSZAR **4. Realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli P/19/094 – Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków oraz trwałość wprowadzonych w wyniku tych kontroli rozwiązań**

Opis stanu faktycznego

Pismem znak KAW.1710.03.2019 z dnia 9 maja 2019 r. Prezydent Miasta Jastrzębie poinformował NIK o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach w związku z kontrolą P/19/094 Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków w Urzędzie Miasta Jastrzębie-Zdrój.

Prezydent w odpowiedzi wskazał, że (...) w opracowywanych na lata następne gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i w gminnych programach przeciwdziałania narkomanii uwzględnione zostaną problemy, potrzeby i rezultaty oraz cele, zadania i odbiorcy programów profilaktyki. Określone zostaną również mierzalne wskaźniki skuteczności zamierzonych przedsięwzięć zgodnie ze zdiagnozowanymi potrzebami. Ponadto w programach uwzględniona zostanie działalność wychowawcza, edukacyjna i profilaktyczna prowadzona w szkołach i placówkach oświatowych dla których organem prowadzącym jest Miasto Jastrzębie-Zdrój, po wcześniejszej diagnozie występujących w nich czynników ryzyka i działań naprawczych.

Jak ustalono, w gminnych programach na lata 2022-2023 opisano działania, jakie miały być podejmowane w ramach ich realizacji, odbiorców programów profilaktyki oraz cele programów; cele wskazano również w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Jastrzębie Zdrój na lata 2021-2027⁸⁷, której gminne programy stanowiły integralną część, o czym szerzej było w I obszarze niniejszego wystąpienia.

Gminne programy zawierały wskazane zadania do realizacji, które nie zawsze wynikały z ustaw a także przypisane do tych zadań podmioty odpowiedzialne za ich realizację. Programy zawierały również wskazaną wysokość środków przeznaczonych na realizację programów. W Programach ani w Strategii nie zdefiniowano również weryfikowalnych wskaźników oceny skuteczności podjętych działań, co szerzej opisano w I obszarze niniejszego wystąpienia.

⁸⁷ Przyjęta Uchwałą Rady Miasta Jastrzębie Zdrój nr V.72.2021 z 27 maja 2021 r.

(akta kontroli: Tom I, str. 62-210)

Z kolei, gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na 2024 r precyzyjnie wskazywał adresatów programu⁸⁸ i zasoby jakimi dysponowało miasto⁸⁹. W programie określono także cele wraz ze wskazaniem zadań zmierzających do ich realizacji, wskazano źródło finansowania programu oraz określono zasady monitoringu i ewaluacji jego realizacji. Do każdego z zadań wskazano podmioty które miały je zrealizować oraz ustalono dla nich wskaźniki. Opis wskaźników nie pozwalał jednak na rzetelną ewaluację wprowadzonego programu bowiem wszystkie wskaźniki przewidywały podanie jedynie liczby podjętych działań bądź osób nimi objętych a nie zawarto w nich docelowych wskaźników. Należy tu zauważyć że na brak wskaźników umożliwiających dokonanie oceny skuteczności programów, NIK zwracała już uwagę w wystąpieniu z kontroli P/19/094 Profilaktyka uzależnieni od alkoholu i narkotyków z 18 kwietnia 2019 r. zalecając określenie mierzalnych wskaźników. Miasto w odpowiedzi na to wystąpienie zobowiązało się do podjęcia wskazanych działań jednak do dnia zakończenia niniejszej kontroli tego nie zrobiło.

(akta kontroli: Tom I, str. 110-210)

W zakresie drugiego wniosku pokontrolnego Prezydent odpowiedział, że (...) w ramach gminnych programów profilaktyki w pierwszej kolejności prowadzone będą programy i oddziaływania profilaktyczne o potwierdzonej naukowej skuteczności i programy rekomendowane.

Co prawda Miasto nie podejmowało działań mających na celu promowanie programów rekomendowanych o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności jednak NIK zauważa, że w kolejnych latach objętych kontrolą systematycznie wzrastała liczba programów jak wyżej; w okresie objętym poprzednią kontrolą przeprowadzono sześć programów rekomendowanych oraz dwa programy o potwierdzonych naukowo skutecznościach natomiast w okresie objętym kontrolą takich programów było już 16⁹⁰

(akta kontroli: Tom I, str. 460-461, Tom III, str. 226)

Prezydent wyjaśnił, że Miasto nie podejmowało działań w celu poszerzenia ofert oraz upowszechniania programów profilaktycznych o potwierdzonej skuteczności. Pracownik odpowiedzialny za nadzór nad realizacją profilaktyki alkoholowej czy narkotykowej był w stałym kontakcie z jednostkami oświatowymi, jednak nie był to kontakt prowadzony w formie pisemnej. Jednakże w latach 2023 i 2024 do Wydziału Polityki Społecznej i Mieszkaniowej placówki oświatowe składały informację o realizacji programów rekomendowanych realizowanych w tzw. świetlicach

⁸⁸ Osoby uzależnione od alkoholu, narkotyków lub innych substancji psychoaktywnych, osoby pijące ryzykownie i szkodliwie, dzieci i młodzież, osoby zagrożone uzależnieniami oraz ich najbliższe otoczenie a także osoby zawodowo zajmujące się przeciwdziałaniem uzależnieniom.

⁸⁹ Wydział Polityki Społecznej Mieszkaniowej Urzędu Miasta, Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych, ośrodek pomocy społecznej, punkt interwencji kryzysowej, zespół interdyscyplinarny, placówki wsparcia dziennego, policja, placówki oświatowe, poradnia psychologiczno-pedagogiczna, poradnia leczenia uzależnienia i współuzależnienia od alkoholu NWZOZ SALUS, centrum terapii nerwic i uzależnień NEURO-MED., stowarzyszenia i organizacje pozarządowe.

⁹⁰ Osiem rekomendowanych i osiem o potwierdzonych naukowo skutecznościach.

środowiskowych. Niedopatrzeniem jest jednak brak promowania realizacji programów o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności.

(akta kontroli: Tom III, str. 225-226)

Z kolei w odpowiedzi na ostatni wniosek pokontrolny Prezydent wyjaśnił, że (...) w sporządzanych w latach kolejnych sprawozdaniach PARPA-G1 oraz w sprawozdaniach z realizacji gminnego programu przeciwdziałania narkomanii zostaną ujęte wszystkie realizowane na terenie miasta Jastrzębie - Zdrój działania profilaktyczne.

Jednakże w wyniku kontroli ustalono, że Miasto w składanych sprawozdaniach do KCPU (wcześniej PARPA) za okres objęty kontrolą nie wykazywało bądź wykazywało niezgodnie z stanem faktycznym:

- realizowane programy rekomendowane (sprawozdania za lata 2022-2024);
- inne działania w zakresie profilaktyki uzależnień takie jak spektakle, festyny, imprezy sportowe (2022 r.);
- kolonie i obozy z zajęciami profilaktycznymi (lata 2022-2024);

Ponadto w 2024 r. nie ujęto wydatków na funkcjonowanie świetlicy w Szkole Podstawowej nr 1 a w sprawozdaniach za lata 2023-2024 wysokość środków finansowych faktycznie wykorzystanych na realizację gminnego programu w roku sprawozdawczym różniła się od sumy kwot wykazanych w poszczególnych działach. Powyższe szczegółowo opisano w obszarze 2 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: Tom I, str. 455-507, Tom II, str. 55-74, 104-129, 172-214, 277-314, 334-341, 351-360, 377-411, 435-459, 461, Tom III, str. 52-67, 75-102, 113-140)

OCENA CZĄSTKOWA

Kontrolowana jednostka na potrzeby gminnych programów zdiagnozowała problemy i potrzeby oraz cele, zadania i odbiorców programów profilaktyki natomiast nie określono w nich wskaźników, w sposób umożliwiających weryfikację stopnia ich realizacji bądź osiągnięcie wartości docelowych. Miasto prowadziło również działalność wychowawczą, edukacyjną oraz informacyjną, w tym zakresie, w szkołach i placówkach systemu oświaty; na potrzeby gminnego programu za 2024 r. przeprowadzono stosowną diagnozę o czym mowa była we wcześniejszych obszarach niniejszego wystąpienia. Systematycznie zwiększała się również liczba prowadzonych w Mieście programów rekomendowanych o naukowych podstawach lub o potwierdzonej rekomendowanych. Negatywnie należy ocenić podawanie przez Miasto w sprawozdaniach do KCPU nierzetelnych informacji.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski	Zwrot na tzw. Fundusz alkoholowy środków w kwocie 2 884,8 tys. zł, pochodzących z opłat za udzielanie przez Miasto zezwoleń na sprzedaż alkoholu
---------	--

wydatkowanych na cele niezwiązane z rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz przeciwdziałaniem narkomanii,

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zwraca równocześnie uwagę na konieczność ujmowania w gminnych programach zadań i związanych z nimi wydatków dotyczących wyłącznie celów ściśle związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz negatywnymi skutkami spożywania alkoholu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 jednostki organizacyjnej NIK. 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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Katowice, 31 lipca 2025 r.

Kontroler

Andrzej Pakuła

Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach

Dyrektor

Z up. Jacek Kościelniak
p.o. Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/

/podpisano elektronicznie/