



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.411.2.3.2025

Pan Artur Brędzel
Wójt Gminy Konopiska
Urząd Gminy w Konopiskach
ul. Lipowa 5
42-274 Konopiska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/25/001/LKA 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 Gminy w Konopiskach, ul. Lipowa 5, 42-274 Konopiska ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Brędzel, Wójt Gminy Konopiska ² , od 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Jerzy Żurek, Wójt Gminy Konopiska, od 14 stycznia 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prawdliwość opracowania i przyjęcia przez jednostki samorządu terytorialnego gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. 2. Prawdliwość 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 – Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków 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 miały one związek z kontrolowaną działalnością
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Andrzej Pakuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/65/2025 z 26 marca 2025 r. Wojciech Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/64/2025 z 26 marca 2025 r. oraz LKA/139/2025 z 16 lipca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-8, 634-635)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba kontroli ocenia negatywnie wykonywanie przez Gminę zadań dotyczących opracowania i realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii⁵.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wprawdzie Gmina wywiązała się z obowiązku uchwalenia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, lecz w programach tych na lata 2022 i 2023 brak było rzetelnej diagnozy występujących w gminie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych i uzależnień behawioralnych. W szczególności nie uwzględniono w nich aktualnych informacji i opinii możliwie szerokiego grona lokalnych organizacji i instytucji zajmujących się bądź gromadzących dane o zjawiskach związanych z używaniem i nadużywaniem substancji psychoaktywnych. Ponadto Gmina nie przeprowadziła oceny skuteczności działań profilaktycznych realizowanych w poprzednich latach. We wszystkich gminnych programach nie zawarto żadnych zapisów w zakresie spodziewane rezultatów (efektów) realizacji działań profilaktycznych, umożliwiających przeprowadzenie ich oceny oraz nie zdefiniowano wskaźników oceny skuteczności osiągnięcia wyznaczonych celów. Ustalenia kontroli wskazują również, że brak opracowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych⁶, które było zadaniem obowiązkowym Gminy, nie pozwalał na pełną realizację gminnych programów z uwagi na fakt, że miały one być dokumentami powiązanymi z tą Strategią. NIK zwraca również uwagę, że w gminnym programie na rok 2024 nie zidentyfikowano nowo występującego problemu pojawienia się używania i nadużywania Fentanylu (wyjątkowo groźnego narkotyku) przez osobę na terenie Gminy. Wójt powołał pełnomocnika ds. przeciwdziałania i rozwiązywania problemów alkoholowych⁷ oraz Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych⁸, zapewnił również terminowe przekazywanie sprawozdań do Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom⁹ i przedstawianie Radzie Gminy Konopiska¹⁰ informacji dotyczących realizacji gminnych programów. We wszystkich placówkach oświatowych oraz świetlicy realizowano programy profilaktyki o naukowych podstawach oraz potwierdzonej skuteczności oraz prowadzono działania wychowawcze, edukacyjne, informacyjne i profilaktyczne w zakresie przeciwdziałania narkomanii. Wydatki na realizację gminnych programów zostały zrealizowane prawidłowo i zgodnie z obowiązującymi w Gminie zasadami za wyjątkiem jednego wydatku inwestycyjnego, nie ujętego w gminnym programie, stanowiącego 2% wszystkich wydatków. Powstająca co roku w latach 2022-2024 nadwyżka dochodów nad wydatkami w objętym kontrolą zakresie nie była w pełnej kwocie wprowadzana do wydatków w kolejnym roku budżetowym, przy czym w trakcie niniejszej kontroli błąd ten skorygowano. Gmina nie zrealizowała wniosku pokontrolnego nr 2, zawartego

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: *gminny program na dany rok lub lata*.

⁶ Dalej: *Strategia*.

⁷ Dalej: *Pełnomocnik*.

⁸ Dalej: *Komisja*.

⁹ Dalej: *KCPU*.

¹⁰ Dalej: *RG*.

w wystąpieniu pokontrolnym z dnia z 18 kwietnia 2019 r. po kontroli P/19/094–Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków, w zakresie uwzględniania w gminnych programach rezultatów (efektów) realizacji działań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Opracowanie i przyjęcie gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą obowiązywały uchwalone przez RG gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na dany rok, tj.: 2022, 2023 i 2024¹² rok. W 2022 r. obowiązywały również Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Gminy Konopiska na 2022 r.¹³ oraz Gminny Program Przeciwdziałania Narkomanii na 2022 r. dla Gminy Konopiska z 21 grudnia 2021 r.¹⁴, które zostały uchylone uchwałą RG z 22 marca 2022 r.¹⁵ W okresie objętym kontrolą Gmina nie dysponowała jednak Strategią, której nie opracowała pomimo obowiązku wynikającego z art. 16b ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁶, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 9-10, 33-63, 600-633)

2. Wykonanie Diagnozy Lokalnych Zagrożeń Społecznych w gminie Konopiska na lata 2021-2025¹⁷ zlecono podmiotowi zewnętrznemu¹⁸. Umowa obejmowała wykonanie Diagnozy oraz mini diagnoz dla siedmiu szkół w Gminie w terminie do 15 grudnia 2022 r. Zaplanowane zgodnie z ofertą będącą podstawą zawarcia ww. umowy badania przeprowadzono w I kwartale 2022 r. Zakres zlecenia obejmował m.in. badanie wszystkich uczniów klas VI-VIII szkół podstawowych (ankiety internetowe), wywiad kwestionariuszowy z dorosłymi mieszkańcami (ankiety internetowe i papierowe – min. 200 osób), badanie danych zastanych (metryczki dla Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Konopiskach¹⁹, Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Konopiskach²⁰ i Policji), porównanie wybranych obszarów z ogólnopolskim badaniem ESPAD 2019²¹ oraz wskazanie celów strategicznych, operacyjnych oraz szczegółowych (stanowiących podstawę do opracowania gminnych programów). Badania

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Odpowiednio uchwały RG nr 353/XLIV/2022 z dnia 20 maja 2022 r., 413/LIII/2022 z dnia 27 grudnia 2022 r. oraz 505/LXV/2023 z dnia 19 grudnia 2023 r.

¹³ Uchwała nr 304/XXXVII/2021.

¹⁴ Uchwała nr 305/XXXVII/2021.

¹⁵ Uchwała nr 338/XLII/2022.

¹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.

¹⁷ Dalej: Diagnoza. Link do BIP: plik,20231130092647,diagnoza_gminy_konopiska.pdf.

¹⁸ Umowa z 7 grudnia 2021 r. z wynagrodzeniem łącznym 7,5 tys. zł.

¹⁹ Dalej: GKRPA.

²⁰ Dalej: GOPS.

²¹ Raport z ogólnopolskich badań ankietowych ESPAD - Europejski program badań ankietowych w szkołach, zrealizowany w 2019 r.

obejmowały alkohol i alkoholizm (m.in. częstotliwość, dostępność oraz świadomość), przemoc domową (m.in. tolerancja społeczna, miejsca niebezpieczne i świadomość dostępności) oraz inne problemy społeczne (min. bezrobocie, kryzys rodziny) w zakresie osób dorosłych. W zakresie uczniów: alkohol (m.in. wiek inicjacji, ilości spożywane, częstotliwość i postawy), inne substancje psychoaktywne (m.in. postawy, rodzaje, dostępność), papierosy (m.in. rozpowszechnienie i świadomość) oraz media elektroniczne i hazard (m.in. nadużywanie nowych mediów i popularność zakładów, gier i automatów).

W przypadku gminnych programów na 2022 i 2023 rok nie przeprowadzono diagnozy występujących w gminie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych oraz uzależnień behawioralnych oraz nie wykorzystano aktualnych informacji i opinii możliwie szerokiego grona lokalnych organizacji i instytucji zajmujących się bądź gromadzących dane o zjawiskach związanych z używaniem i nadużywaniem substancji psychoaktywnych, w tym w szczególności powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej, szpitali, sądu, kuratorów sądowych, policji, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 11-17, 66-79, 132-139)

3. Dopiero w Diagnozie i programie na 2024 r. uwzględniono wpływ dostępności alkoholu na stan uzależnień, problemy społeczne oraz poczucie bezpieczeństwa mieszkańców. Badano m.in. czy liczba punktów sprzedaży alkoholu na terenie Gminy była odpowiednia (57%) lub zbyt duża (43%) oraz jaka jest dostępność alkoholu dla młodzieży poniżej 18 roku życia²². Ponadto poruszono temat wprowadzenia ograniczeń w dostępności do alkoholu – zarówno w kontekście godzinowym, jak i przestrzennym²³. W gminnych programach na lata 2022-2024 nie uwzględniono: wprowadzenia ograniczeń w zakresie dostępności alkoholu w określonych porach lub miejscach oraz zagrożeń związanych z uzależnieniami oraz naruszeniem poczucia bezpieczeństwa mieszkańców w zakresie działalności związanej z wydawaniem pozwoleń na sprzedaż alkoholu. W tym zakresie w okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały uchwały RG w sprawie: ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Konopiska²⁴ oraz ustalenia zasad usytuowania na Terenie Gminy Konopiska miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych²⁵. W ww. uchwałach ustalono maksymalne ilości zezwoleń na sprzedaż alkoholu oraz minimalną odległość (50 m) od niektórych obiektów²⁶. Nieuwzględnienie w gminnych programach wprowadzenia ograniczeń w zakresie dostępności alkoholu w określonych porach lub miejscach oraz zagrożeń związanych z uzależnieniami oraz naruszeniem poczucia bezpieczeństwa mieszkańców w zakresie działalności związanej z wydawaniem pozwoleń na sprzedaż alkoholu, Wójt wyjaśnił: *W Programie nie wskazano ograniczeń w dostępności do alkoholu, ponieważ nie jest to obligatoryjny element gminnych programów. W badanym okresie nie podjęto decyzji o ograniczeniu*

²² Strony 60-61 oraz 189-190 Diagnozy.

²³ M.in. na stronie 206.

²⁴ Nr 362/L/2018 z 29 czerwca 2018 r. Link: Uchwała Nr 362/L/2018 z dnia 29 czerwca 2018 r.

²⁵ Nr 363/L/2018 z 29 czerwca 2018 r. Link: <https://www.bip.konopiska.akcessnet.net/upload/20180704095720cxbh10pqcr4m.pdf>

²⁶ Tj.: szkół, przedszkoli, placówek oświatowo - wychowawczych, obiektów kultu religijnego oraz obiektów sportowych i placów zabaw.

wydawania pozwoleń na sprzedaż alkoholu. Ponadto w sprawie braku decyzji o obniżeniu ustalonych w uchwale limitów (maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych), pomimo że z Diagnozy wynikało, że 43% respondentów uważało, że dostępność jest zbyt duża, a ww. limity nie były wykorzystane Wójt podał: *Nie można jednoznacznie wskazać, dlaczego nie zdecydowano o obniżeniu ustalonych w uchwale limitów. Nie podjęto decyzji o zmianie limitów.*

(akta kontroli str. 33-79, 132-139)

4. W gminnych programach na 2022 i 2023 r. wskazano zidentyfikowane występujące w gminie kluczowe problemy i potrzeby związane z używaniem substancji psychoaktywnych oraz uzależnieniami behawioralnymi, polegające m.in. na: (1) utrzymujący się w gminie problem uzależnienia od alkoholu, narkotyków i innych środków psychoaktywnych, (2) występującą wśród dzieci i młodzieży skłonność do zachowań ryzykownych, (3) sięganie po środki psychoaktywne, m.in. pod wpływem presji grupy rówieśniczej i stosowania przemocy w sytuacji konfliktu, (4) niewystarczającą wiedzę mieszkank i mieszkańców gminy o możliwościach uzyskania profesjonalnej pomocy przez osoby zagrożone i uzależnione od środków psychoaktywnych, osoby współuzależnione oraz dotknięte przemocą w rodzinie. Przy czym w odpowiedzi na pytanie z czego konkretnie wynikały problemy i potrzeby i w jaki dokładnie sposób je zdiagnozowano w gminnych programach na 2022 i 2023 r. Wójt wyjaśnił: *Problemy i potrzeby zawarte w gminnych programach na 2022 i 2023 rok zostały oparto o badania ogólnopolskie, WHO, Raport OECD i dane statystyczne. W tamtym czasie, dopiero po okresie pandemii covid 19 dokonano diagnozy lokalnych zagrożeń, wcześniej ze względu na ograniczenia związane z koronawirusem nie było możliwe podjęcie działań, zmierzających do dokładnego zbadania sytuacji lokalnej.* Ww. zagadnienie szczegółowo opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 33-52, 66-79, 132-139)

W gminnym programie na 2024 r. zapisano m.in., że za zdecydowanie najpoważniejsze kwestie społeczne mieszkańcy uznali: nadużywanie alkoholu, zanieczyszczenie środowiska, brak tolerancji, bezrobocie, ubóstwo, kryzys rodzinny, niewłaściwą opiekę rodzicielską, konsekwencje pandemii. W programie ujęto m.in. wyniki analiz przedstawionych w Diagnozie, z których wynikało że duża liczba badanych wskazuje, że: nadużywanie alkoholu w ich lokalnej społeczności jest wciąż aktualnym i istotnym problemem, w ich otoczeniu jest za dużo punktów, w których dostępny jest alkohol oraz że w ostatnim półroczu była świadkiem zachowań związanych z nadużywaniem alkoholu w ich otoczeniu.

Przyjmowanie narkotyków kiedykolwiek w życiu przez dorosłych mieszkańców dotyczy bardzo małego odsetka respondentów (6%). Natomiast 27% badanych zna osoby w swoim otoczeniu, które przyjmują substancje odurzające.

Większość badanych osób spędza od 1 do 4 godzin dziennie korzystając z Internetu, głównie używając do tego celu smartfonów. Korzystanie z Internetu przez smartfon wskazuje na zagrożenie stałego "podłączenia do sieci", szczególnie, że ustawienia w smartfonach często wysyłają powiadomienia

z przestrzeni wirtualnej, które mają zwrócić uwagę użytkownika i podprogowo "namówić" go do powrotu do korzystania z Internetu. Tego typu działania mogą zaburzać procesy poznawcze, w szczególności podtrzymywanie uwagi i kontrolę u użytkownika.

W gminnym programie na 2024 r. brak było zwięzłego (podsumowującego) opisu dotyczącego oceny (syntezy) zdiagnozowanych problemów i potrzeb²⁷. W programie tym w rozdziale II Problem ze skalą ocen zawarto jedynie opis problemów wynikających z badania zawartego w Diagnozie w podziale na dorosłych mieszkańców oraz dzieci i młodzież. Zdaniem NIK brak takiej syntezy oraz wynikających z nich potrzeb utrudnia prawidłową ocenę adekwatności zawartych w programie celów i zadań.

Jak wyjaśnił: Wójt: *Gminny program zawiera opis zdiagnozowanych problemów ujętych w Diagnozie. Sądziliśmy, że opis będzie wystarczający do pokazania sytuacji wyjściowej i nakreślenia problemu, z którym się mierzymy, gdyż w sposób szczegółowy pokazuje skalę osób zagrożonych uzależnieniami. W programie ujęto wszystkie zagrożenia, jakie wykazała diagnoza, nie dokonaliśmy jedynie krótkiej syntezy.*

NIK zwraca również uwagę, że w gminnym programie na rok 2024 nie zidentyfikowano nowo występującego problemu pojawienia się używania i nadużywania Fentanylu przez osobę z terenu Gminy²⁸ z powodu nie pozyskania informacji z powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej. Wójt wyjaśnił: *Gmina nie miała wiedzy zakresie nowo występującego problemu związanego z używaniem i nadużywaniem Fentanylu. W związku z tym, że zlecono podmiotowi zewnętrznemu przeprowadzenie Diagnozy lokalnych zagrożeń społecznych w Gminie Konopiska, gmina nie zwróciła się do stacji sanitarno-epidemiologicznej celem uzyskania informacji.*

(akta kontroli str. 53-63, 66-79, 132-139)

5. Gmina nie przeprowadziła oceny skuteczności działań profilaktycznych realizowanych w poprzednich latach²⁹, w szczególności polegającej na monitorowaniu wskaźników oceny realizacji zaplanowanych w programach działań, której wyniki mogłyby zostać wykorzystane do opracowania diagnozy oraz modyfikacji planowanych działań zarówno na poziomie celów, jak i doboru narzędzi w kolejnych latach, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 132-139)

6. Gminne programy nie uwzględniały wszystkich zadań służących do realizacji celu operacyjnego 2 *Profilaktyka uzależnień* wskazanych do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2021–2025³⁰. W programach tych ujęto m.in. zadania w zakresie:

²⁷ Jak w pkt 3 rozdziału II Ocena skali problemu programów na lata 2022 i 2023.

²⁸ Informacji o pojawieniu się takiego zagrożenia na terenie Gminy w 2023 r. kontroler uzyskał z Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Częstochowie.

²⁹ M.in. nie badano osiągniętych rezultatów w wyniku planowanych celów oraz nie dokonano analizy ocen i ewaluacji osiągniętych rezultatów.

³⁰ Dalej: NPZ. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021-2025 z dnia 30 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 642).

zintegrowanego przeciwdziałania uzależnień³¹, uzależnienia od alkoholu³², uzależnienia od zachowań (uzależnienia behawioralne)³³, uzależnienia od narkotyków³⁴. Do realizacji takich zadań jednostki samorządu terytorialnego zobowiązały postanowienia Działu VI. Wykaz zadań służących realizacji celu operacyjnego 2: Profilaktyka uzależnień NPZ, w którym jednostki samorządu terytorialnego były ujęte jako realizatorzy tych zadań.

(akta kontroli str. 132-139)

7. W gminnych programach na lata 2022-2024 zdefiniowano, adekwatne do rozpoznanych kluczowych problemów³⁵ i potrzeb³⁶, cele³⁷ i działania (zadania) profilaktyczne³⁸. W programach nie zawarto żadnych zapisów w zakresie

³¹ Zadanie nr: 1. Edukacja zdrowotna i profilaktyka uzależnień (uniwersalna, selektywna, wskazująca) realizowana zgodnie z wynikami badań naukowych (w tym epidemiologicznych) oraz dobrą praktyką w dziedzinie przeciwdziałania uzależnieniom. 2. Edukacja kadr (w tym szkolenia) uczestniczących w realizacji zadań z zakresu profilaktyki uzależnień. 3. 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. 4. Poszerzanie i podnoszenie jakości oferty pomocy psychologicznej, socjoterapeutycznej i opiekuńczo- wychowawczej dla dzieci z rodzin z problemem alkoholowym i ich rodzin. 5. Poszerzanie i podnoszenie jakości oferty pomocy psychologicznej, socjoterapeutycznej i opiekuńczo- wychowawczej dla dzieci z rodzin z problemem alkoholowym i ich rodzin. 7. Redukcja szkód, leczenie, rehabilitacja i reintegracja społeczna osób uzależnionych oraz ich bliskich

³² Zadanie nr: 1. Wdrożenie i upowszechnianie standardów i procedur profilaktyki, diagnozy oraz terapii FASD (Spektrum Płodowych Zaburzeń Alkoholowych) zgodnie z aktualnym stanem wiedzy naukowej. 2. Kształcenie personelu medycznego w zakresie umiejętności rozpoznawania wzorów picia i podejmowania interwencji wobec pacjentów pijących alkohol ryzykownie i szkodliwie oraz na temat FASD. 4. Zmniejszanie dostępności fizycznej i ekonomicznej alkoholu. 5. Zwiększanie skuteczności w przestrzeganiu prawa w zakresie produkcji, dystrybucji, sprzedaży, reklamy, promocji oraz spożywania napojów alkoholowych

³³ Upowszechnianie wiedzy dotyczącej problematyki uzależnień behawioralnych, w tym wydawanie materiałów informacyjno- edukacyjnych, prowadzenie kampanii społecznych, strony i poradni internetowej oraz telefonu zaufania.

³⁴ Zadania na rzecz ograniczania stosowania środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych i NSP.

³⁵ Utrzymujący się w Gminie problem uzależnienia od alkoholu narkotyków i innych środków psychoaktywnych. Występująca wśród dzieci i młodzieży skłonność do zachowań ryzykownych – sięgania po środki psychoaktywne, m.in. pod wpływem presji grupy rówieśniczej i stosowania przemocy w sytuacji konfliktu. Niewystarczająca wiedza mieszkańców gminy o możliwościach uzyskania pomocy przez osoby zagrożone i uzależnione od środków psychoaktywnych, osoby współuzależnione oraz dotknięte przemocą w rodzinie.

³⁶ M.in. w gminnych programach na lata 2022 i 2023: Kształtowanie u dzieci i młodzieży postaw asertywnych, rozwijania zainteresowań i umiejętności radzenia sobie z emocjami oraz rozwiązywania konfliktów, wzmacniania wiary we własne siły. Zwiększenie dostępności pomocy psychologicznej jako formy profilaktyki wobec uzależnień i przemocy poprzez realizowanie programów profilaktycznych. Zwiększenie dostępności informacji o podmiotach udzielających wsparcia w obszarze uzależnień i przemocy w rodzinie.

³⁷ Cel Strategiczny: Ograniczenie spożycia oraz negatywnych skutków społecznych i zdrowotnych wynikających ze spożywania alkoholu, nadużywania narkotyków, uzależnień behawioralnych i spożywania innych substancji psychoaktywnych przez mieszkanki i mieszkańców Gminy Konopiska, a w szczególności przez osoby niepełnoletnie oraz Cele operacyjne: Podniesienie w społeczeństwie, w szczególności wśród dzieci i młodzieży poziomu wiedzy o zagrożeniach wynikających z zażywania substancji psychoaktywnych oraz zachowań ryzykownych. Poprawa jakości życia rodzin z problemem alkoholowym ze szczególnym uwzględnieniem rodzin w których występuje zjawisko przemocy w rodzinie.

³⁸ Np. 1. Zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu i narkotyków. 2. Udzielenie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie. 3. Prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii oraz uzależnień behawioralnych w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz

spodziewanych rezultatów (efektów) realizacji działania profilaktycznych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 33-63, 132-139)

8. Zdefiniowane w gminnych programach na lata 2022-2024 cele³⁹ i priorytety⁴⁰ były konkretne i proste, mierzalne, dające się ocenić jakościowo oraz realne do osiągnięcia. Ww. cele i priorytety nie były określone w czasie (nie miały określonego terminu ich realizacji). Przy czym jak wyjaśnił Wójt: *Gminne programy w badanym okresie uchwalane były na rok kalendarzowy, zatem można było określić termin ich realizacji*.

(akta kontroli str. 33-63, 132-139)

9. W gminnych programach na lata 2022-2024 nie zdefiniowano wskaźników oceny skuteczności osiągnięcia wyznaczonych celów, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 33-63, 132-139)

10. W gminnych programach na lata 2022-2024, poza działaniami wymienionymi w pkt 7 niniejszego wystąpienia, wskazano również działania w postaci (1) wspomagania działalności instytucji, stowarzyszeń, klubów abstynenckich, punktów konsultacyjnych oraz osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych i narkomanii oraz (2) podejmowania interwencji w związku z naruszeniem przepisów dotyczących reklamy, promocji i warunków sprzedaży napojów alkoholowych oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego. Przy czym nie określono w nich rezultatów (efektów).

(akta kontroli str. 33-63, 132-139)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych.

³⁹ Podniesienie w społeczeństwie, w szczególności wśród dzieci i młodzieży poziomu wiedzy o zagrożeniach wynikających z zażywania substancji psychoaktywnych oraz zachowań ryzykownych. Poprawa jakości życia rodzin z problemem alkoholowym ze szczególnym uwzględnieniem rodzin w których występuje zjawisko przemocy w rodzinie.

⁴⁰ Np. Zintensyfikowanie działań terapeutycznych wśród osób eksperymentujących używających środki psychoaktywne, udzielania pomocy psychologicznej dzieciom i młodzieży z rodzin z problemem alkoholowym i dotkniętych przemocą. Rozszerzenie oferty zajęć socjoterapeutycznych, profilaktycznych i prewencyjnych dla dzieci i młodzieży. Zwiększenie dostępności szkoleń dla realizatorów i współrealizatorów programów. Prowadzenie edukacji społecznej na temat szkód wynikających z uzależnień oraz zażywania substancji psychoaktywnych. Zwiększenia skuteczności egzekwowania zakazu sprzedaży napojów alkoholowych osobom niepełnoletnim i nietrzeźwym.

1. W latach 2022-2024 Gmina nie opracowała i nie przyjęła Strategii, poprzednią Strategię przyjęto⁴¹ na lata 2014-2021, a nowa była dopiero w opracowaniu (wykonano diagnozę, która była przedmiotem konsultacji).

Zgodnie z art. 16b ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴² gmina opracowuje strategię rozwiązywania problemów społecznych. Ponadto zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka.

Wójt w sprawie braku ww. Strategii wyjaśnił: *Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Konopiska na lata 2014-2021 obowiązywała do 31 grudnia 2021 roku. W 2022 roku Gmina Konopiska przystąpiła do opracowywania Strategii Rozwoju Gminy Konopiska i w związku z tym uznano, że wskazanym byłoby, aby nowopowstała Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Konopiska była zharmonizowana z w/w. dokumentem i opierała się na przesłankach z niego wynikających. Z tego powodu odsunięto w czasie prace nad Strategią Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Konopiska, do chwili przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Konopiska. Strategia Rozwoju Gminy Konopiska na lata 2024-2030 została przyjęta uchwałą nr 520/LXVII/2024 Rady Gminy Konopiska z dnia 27 lutego 2024 roku. W międzyczasie w sierpniu 2023 roku Gmina Konopiska wystąpiła z wnioskiem (pozytywnie rozpatrzonym) o dołączenie do projektu partnerskiego pn. „CUS – Nowe spojrzenie na usługi społeczne”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027, Priorytet FESL.07 Fundusze Europejskie dla społeczeństwa, Działanie 7.5 Strategiczne projekty dla obszaru usług społecznych, Typ 4. Koordynacja usług Społecznych – upowszechnienie i tworzenie CUS. Dzięki temu projektowi planowanym jest, że od lipca 2025 roku Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Konopiskach zostanie przekształcony w Centrum Usług Społecznych w Konopiskach. Przekształcenie to znacząco wpłynie na zmianę polityki społecznej realizowanej w gminie Konopiska i znacznie rozszerzy zakres wsparcia dla mieszkańców, a także zmieni potencjalną instytucję odpowiedzialną za realizację celów i koordynatora Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Konopiska. To również przełożyło się na oddalenie w czasie opracowania wcześniej wspomnianego dokumentu strategicznego. Na przełomie września/października 2024 Gmina Konopiska przystąpiła do opracowywania „Diagnozy potrzeb i potencjału społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych w Gminie Konopiska” (w załączeniu) – dokument ten został opracowany z końcem marca 2025 i zarządzeniem Wójta Gminy Konopiska nr 25/2025 z 8 kwietnia 2025 r. oddany do konsultacji społecznych. Zapisy w/w. diagnozy zostaną w dużej części wykorzystane na potrzeby części diagnostycznej Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Konopiska.*

NIK wskazuje, że opracowanie i następnie realizacja Strategii były zadaniami obowiązkowymi Gminy i okoliczności wskazane w wyżej przytoczonych

⁴¹ Uchwały nr 307/XXXIX/2013 RG z dnia 30 grudnia 2013 r.

⁴² Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.

wyjaśnieniach nie stanowiły uzasadnienia do odstąpienia od ich realizacji. Zdaniem NIK opracowanie Strategii było również niezbędne dla rzetelnego opracowania gminnych programów, których postanowienie powinny być oparte na celach wynikających ze Strategii.

(akta kontroli str. 9-10)

2. NIK jako nierzetelne ocenia nieopracowanie diagnozy występujących w gminie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych i uzależnień behawioralnych oraz niewystąpienie o aktualne informacje i opinie możliwie szerokiego grona lokalnych organizacji i instytucji zajmujących się bądź gromadzących dane o zjawiskach związanych z używaniem i nadużywaniem substancji psychoaktywnych, w tym w szczególności powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej, szpitali, sądu, kuratorów sądowych, policji, a w konsekwencji nieuwzięcie tych zagadnień w gminnych programach na lata 2022 i 2023. W ww. programach znajdowała się jedynie diagnoza przeprowadzona na podstawie danych WHO, Raportu OECD i danych statystycznych. Odpowiednio na stronach 2 i 5 ww. programów znajdowały się wzmianki dot. informacji przekazanych przez podmioty podejmujące działania w tym zakresie na terenie Gminy, lecz kontrolerowi nie dostarczono takich danych.

Jak wyjaśnił Wójt: *Diagnoza lokalnych zagrożeń społecznych w Gminie Konopiska została opracowana pod koniec 2022 r. i była podstawą do opracowania gminnego programu na lata 2024 i 2025. We wcześniejszych latach programy oparto o badania ogólnopolskie, WHO, Raport OECD i dane statystyczne. W latach, kiedy mieliśmy do czynienia z pandemią covid 19, ze względu na liczne ograniczenia, trudno było dokonać właściwej diagnozy i dogłębnie zbadać problemy i zagrożenia.*

Zdaniem NIK aktualna diagnoza oparta o badania i informacje dotyczącą występujących w Gminie problemów jest niezbędna dla rzetelnego opracowania gminnych programów.

(akta kontroli str. 33-52, 132-139)

3. W gminnych programach objętych kontrolą nie zawarto żadnych zapisów w zakresie spodziewanych rezultatów (efektów) realizacji działań profilaktycznych, umożliwiających przeprowadzenie ich oceny. Nie zdefiniowano wskaźników oceny skuteczności osiągnięcia wyznaczonych celów. W programach zdefiniowano jedynie wskaźniki oceny realizacji zamierzonych zadań⁴³, które nie odnosiły się bezpośrednio do wyznaczonych celów uniemożliwiając tym samym ocenę realizacji (osiągnięcia) wyznaczonych celów.

⁴³ Np. dla zadania zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu i narkotyków wskaźnikami oceny realizacji zadania były: wysokość dofinansowania punktów konsultacyjnych oraz liczba osób objętych przez nie wsparciem, wysokość dofinansowania zajęć terapeutycznych dla młodzieży uzależnionej i zagrożonej uzależnieniem oraz jej rodziców oraz liczba osób nimi objętych, wysokość dofinansowania profilaktycznych programów psychoedukacyjnych oraz programów psychoterapii, liczba otrzymanych przez GKRPA wniosków w sprawie objęcia osób podejrzewanych o nadużywanie alkoholu leczeniem odwykowym, liczba osób, z którymi GKRPA przeprowadziła rozmowy interwencyjno-motywuujące, liczba osób skierowanych przez GKRPA na badanie do biegłych sądowych, liczba wniosków skierowanych przez GKRPA do sądu ws. zobowiązania do podjęcia leczenia odwykowego, wysokość środków finansowych przeznaczonych na sfinansowanie szkoleń członków GKRPA oraz osób działających w obszarze profilaktyki uzależnień i przeciwdziałania przemocy.

Ponadto wskaźniki oceny realizacji zadań nie były określone wartościowo (skwantyfikowane). Nie określono stanu wyjściowego np. wartości wskaźnika z lat poprzednich oraz docelowego np. planowanego do osiągnięcia w konkretnym czasie. Ww. wskaźniki nie odnosiły się wprost do danego zadania. Określały jedynie wysokość środków lub liczbę osób np. objętych wsparciem (danego podzadania), a nie pozwalały na ocenę skuteczności realizacji zadania np. polegającego na zwiększeniu dostępności pomocy terapeutycznej. Gmina w odniesieniu do wszystkich ww. programów objętych kontrolą nie przeprowadziła oceny skuteczności działań profilaktycznych realizowanych w poprzednich latach, w szczególności polegającej na monitorowaniu wskaźników oceny realizacji zaplanowanych w programach działań, której wyniki mogłyby zostać wykorzystane do opracowania diagnozy oraz modyfikacji planowanych działań zarówno na poziomie celów, jak i doboru narzędzi w kolejnych latach. Ponadto nie badano osiągniętych rezultatów w wyniku planowanych celów i nie dokonano analizy ocen i ewaluacji osiągniętych rezultatów.

Wójt wyjaśnił: *W gminnych programach zawarto wskaźniki oceny realizacji zadań. Wydawało się to wystarczające i umożliwiające ocenę zadań pod kątem ich przydatności do uzyskania konkretnych efektów. (...) W gminnych programach zdefiniowano jedynie wskaźniki oceny realizacji zadań, natomiast wskaźniki oceny skuteczności osiągnięcia wyznaczonych celów zostały określone w sposób niewystarczający, zbyt ogólny. Wskaźniki oceny realizacji zadań nie były określone wartościowo, takie ujęcie wskaźników pozwoliło na realizację zadań w szerszym zakresie, np. objęcie większej liczby osób uzależnionych terapią, dofinansowanie bieżącej działalności placówki PWD Promyk, przeprowadzenie szkolenia i przygotowania do prowadzenia programów rekomendowanych zgodnie z potrzebami i chętną liczbą placówek oświatowych, w tym nauczycieli, dzieci i młodzieży. Przeznaczone środki jako jeden ze wskaźników były uzależnione od aktualnych możliwości, grupy docelowej i zakresu danego zadania. Wskaźniki oceny skuteczności osiągnięcia wyznaczonych zadań zostały określone w sposób ogólny, nie zaplanowano w programie docelowej wartości do osiągnięcia (w tym liczby osób oraz przeznaczonych środków), aby nie ograniczać zakresu zadań oraz mieć szerszą możliwość działania opartego na aktualnych potrzebach. Jednakże nieokreślenie szczegółowych zadań spowodowało brak możliwości bezpośredniego przełożenia na osiągnięte efekty. (...) Środki na przeciwdziałanie alkoholizmowi w największej mierze wydawane były na utrzymanie świetlicy terapeutycznej PWD Promyk (Placówka Wsparcia Dziennego „Promyk”⁴⁴ prowadzona przez GOPS), działalność Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz punktu konsultacyjnego, gdzie prowadzona jest terapia dla osób uzależnionych i ich rodzin. Realizując inne zadania wynikające z programu, gmina oparła się przede wszystkim na wyborze programów rekomendowanych, których skuteczność jest naukowo potwierdzona. Wydawało się, że zastosowanie takich programów nie wymaga przeprowadzenia oceny skuteczności działań. Ponadto wskazał: Nie można jednoznacznie wskazać, dlaczego nie badano osiągniętych rezultatów w wyniku planowanych celów oraz nie*

⁴⁴ Dalej: PWD Promyk.

dokonano analizy ocen i ewaluacji osiągniętych rezultatów. Wydawało się wystarczające jest wskazanie liczby osób objętych działaniami.

Zdaniem NIK dla przeprowadzenia rzetelnej oceny skuteczności działań⁴⁵ profilaktycznych niezbędne jest określenie spodziewanych rezultatów (efektów) tych działań. Dla każdego przyjętego celu powinny być sformułowane obiektywne weryfikowalne mierniki, co oznacza, że mierniki powinny opisywać cele w mierzalnych kategoriach, w sposób zapewniający możliwość mierzenia postępów i efektów (skuteczności) zaplanowanych działań. Ww. zagadnienie były już przedmiotem wniosków pokontrolnych NIK szczegółowo opisanych w obszarze czwartym niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Ponadto zdaniem NIK wyznaczone cele i zaplanowane działania powinny być adekwatne do rozpoznanych kluczowych problemów i potrzeb; bez jednoznacznie zdefiniowanych celów, działań i ich rezultatów, powiązanych ze zidentyfikowanymi problemami i potrzebami w zakresie uzależnień, nie jest możliwe dokonanie oceny skuteczności zrealizowanych działań; taka ocena powinna dostarczyć wiarygodnych informacji o uzyskanych efektach i może być podstawą do ewentualnej modyfikacji działań, zarówno na poziomie celów, jak i doboru środków ich realizacji.

(akta kontroli str. 33-63, 132-139)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia prawidłowość opracowania i przyjęcia gminnych programów. Wprawdzie Gmina wywiązała się z obowiązku uchwalenia gminnych programów, lecz w gminnych programach na lata 2022 i 2023 brak było rzetelnej diagnozy występujących w gminie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych i uzależnień behawioralnych, w tym nie uwzględniono w nich aktualnych informacji i opinii możliwie szerokiego grona lokalnych organizacji i instytucji zajmujących się bądź gromadzących dane o zjawiskach związanych z używaniem i nadużywaniem substancji psychoaktywnych. Ponadto Gmina nie przeprowadziła oceny skuteczności działań profilaktycznych realizowanych w poprzednich latach, w szczególności nie badano osiągniętych rezultatów i nie dokonano analizy ocen i ewaluacji osiągniętych rezultatów. We wszystkich gminnych programach nie zawarto żadnych zapisów w zakresie spodziewanych rezultatów (efektów) realizacji działań profilaktycznych, umożliwiających przeprowadzenie ich oceny oraz nie zdefiniowano wskaźników oceny skuteczności osiągnięcia wyznaczonych celów. Ustalenia kontroli wskazują również, że brak opracowania Strategii - które było zadaniem obowiązkowym Gminy - nie pozwalał na rzetelne opracowanie gminnych programów z uwagi na fakt, że miały one być dokumentami powiązanymi. NIK zwraca również uwagę, że w gminnym programie na rok 2024 nie zidentyfikowano nowo występującego problemu pojawienia się na terenie Gminy, używania i nadużywania Fentanylu (szczególnie groźnego narkotyku).

⁴⁵ Poza wymienionymi w pkt 7 niniejszego wystąpienia były to m.in.: 4. Wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń, klubów abstynenckich, punktów konsultacyjnych oraz osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych i narkomanii. 5. Podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów dotyczących reklamy, promocji i warunków sprzedaży napojów alkoholowych oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego.

OBSZAR	2. Realizacja programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii i ich efekty.
Opis stanu faktycznego	1. W celu realizacji programów został powołany Pełnomocnik⁴⁶. Do jego zadań należało m.in. opracowanie projektów gminnych programów, koordynowanie zadań w ramach ww. programów, diagnoza problemów związanych z uzależnieniami, ogłaszanie i przeprowadzanie konkursów, organizowanie szkoleń, współpraca i wspomaganie działalności placówek oświatowych, instytucji i stowarzyszeń i Komisji oraz nadzór nad realizacją zadań i wydatków publicznych z gminnych programów. (akta kontroli str. 177-185) 2. Wójt powołał⁴⁷ Komisję w szczególności inicjującą działania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz podejmującą czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego. Komisja działała w składzie pięcioosobowym i wszyscy jej członkowie byli przeszkoleni w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych⁴⁸. (akta kontroli str. 186-193) 3. W okresie objętym kontrolą w ramach gminnych programów realizowano cztery programy profilaktyki o naukowych podstawach oraz potwierdzonej skuteczności, w tym programy zalecane w ramach Systemu Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego, np.: „Przyjaciele Zippiego”, „Apteczka Pierwszej Pomocy Emocjonalnej”, „Debata” i „Spójrz inaczej”. Z informacji pozyskanych ze wszystkich siedmiu szkół i zespołów szkolno-przedszkolnych dla których Gmina była organem prowadzącym wynika, że w ramach gminnych programów we wszystkich ww. placówkach realizowano program „Spójrz inaczej”. Ww. program realizowano ponadto w PWD Promyk. W trzech placówkach realizowano program „Debata”. Ponadto program „Apteczka Pierwszej Pomocy Emocjonalnej” realizowano w dwóch placówkach i PWD Promyk, a „Przyjaciele Zippiego” w dwóch placówkach. (akta kontroli str. 80-122) 4. Gmina podejmowała działania w celu poszerzenia i udoskonalenia oferty oraz upowszechniania programów profilaktycznych o potwierdzonej skuteczności. Działania te skutkowały poszerzeniem oferty o programy rekomendowane w latach 2022-2024, kiedy realizowano cztery takie programy we wszystkich placówkach, co szczegółowo opisano powyżej w pkt 3, a w latach poprzednich

⁴⁶ Zarządzeniem nr 4/2018 Wójta z 12 stycznia 2018 r., a następnie Zarządzeniem Nr 103/2023 Wójta z 19 grudnia 2023 r.

⁴⁷ Zarządzenie Nr 5/2021 Wójta z 22 stycznia 2021 r.

⁴⁸ Ostatnie Szkolenia dla nowych i obecnych członków Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych przeprowadzono 27 maja 2024 r., a poprzednie 17 marca 2018 r.

prowadzono jedynie jeden program „Spójrz inaczej” w dwóch placówkach w 2019 roku.

(akta kontroli str. 80-122)

5. W latach 2022-2024 Gmina nie organizowała w badanym okresie konkursów i przetargów w zakresie realizacji gminnych programów.

(akta kontroli str. 132-139)

6. Gmina nie ubiegała się o uzyskanie rekomendacji lub naukowego potwierdzenia skuteczności programów profilaktycznych realizowanych w gminie i nie udzielała wsparcia innemu podmiotowi w uzyskaniu takich rekomendacji lub naukowego potwierdzenia skuteczności realizowanych przez ten podmiot programów profilaktycznych.

(akta kontroli str. 132-139)

7. W latach 2022-2024 nie dokonywała analizy oceny i ewaluacji osiągniętych rezultatów (nie określono rezultatów co opisano w punkcie 7 pierwszej części niniejszego wystąpienia), a co za tym idzie nie dokonała wynikających z takich ocen zmian gminnych programów.

(akta kontroli str. 132-139)

8. W latach 2022-2024 w Gminie zapewniała w szkołach i placówkach oświaty prowadzenie działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej w zakresie przeciwdziałania narkomanii. Działania te obejmowały wszystkie placówki i były prowadzone poprzez m.in.: opracowanie szkolnych programów profilaktyki, pogadanki, prelekcje, spektakle profilaktyczne, współprace z innymi instytucjami (m.in. GOPS, Policja) oraz szkolenia dla nauczycieli z zakresu profilaktyki uzależnień oraz programy wspierające kompetencje wychowawcze rodziców.

(akta kontroli str. 80-122)

9. W latach 2022-2024 przekazywano terminowo⁴⁹ co roku sprawozdania KCPU-G1 do KCPU. Sprawozdania opracowano na wzorach udostępnianych przez KCPU. Nie przekazywano sprawozdań z realizacji programów które opracowane były na podstawie ankiet Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom.

(akta kontroli str. 194-277)

10. W latach 2022-2024 w Gminie sporządzano i przedstawiano Radzie Gminy analizę wydatków na realizację gminnych programów⁵⁰.

(akta kontroli str. 278-292)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁴⁹ Odpowiednio 17 kwietnia 2023 r., 14 maja 2024 r. oraz 14 kwietnia 2025 r.

⁵⁰ Za poszczególne lata (2022-2024) odpowiednio 6,7 i 12 czerwca 2023 r., 4-6 czerwca 2024 r. oraz 22-25 kwietnia 2025 r. na komisjach: Rewizyjnej, Samorządu Terytorialnego i Przestrzegania Prawa, Finansów, Gospodarki, Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska RM.

OCENA CZĄSTKOWA

Wójt powołał Pełnomocnika oraz Komisję, w której skład wchodziły osoby przeszkolone, terminowo przekazywano sprawozdania do KCPU i przedstawiano RG informacje dot. realizacji gminnych programów. We wszystkich placówkach oświatowych oraz świetlicy realizowano programy profilaktyki o naukowych podstawach oraz potwierdzonej skuteczności oraz prowadzono działania wychowawcze, edukacyjne, informacyjne i profilaktyczne w zakresie przeciwdziałania narkomanii.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2022-2024 w handlu detalicznym wydano zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych odpowiednio:

- sześć, 11 oraz dziewięć kat. A⁵¹;

- pięć, dziewięć oraz siedem kat. B⁵²;

- pięć, 10 oraz osiem kat. C⁵³.

W roku 2022 po trzy zezwolenia w każdej kategorii wydano dla nowych przedsiębiorców, a w 2023 po dwa. Pozostałe zezwolenia zostały wydane z uwagi na wygaśnięcie terminu ważności. Odpowiednio na dzień 31 grudnia 2022-2024 r. na terenie Gminy funkcjonowały 24, 23 oraz 23 punkty sprzedaży detalicznej. Obowiązywał limit 35 takich punktów sprzedaży⁵⁴.

W latach 2022-2024 w gastronomi⁵⁵ wydano zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych odpowiednio: trzy w 2022 r. i dwa w 2024 r. kategorii A⁵⁶; jedno w 2022 r. i dwa w 2024 r. kategorii B⁵⁷ oraz żadnego w tych latach kategorii. C⁵⁸.

W latach 2022-2024 wydano odpowiednio 2, 0 oraz 2 zezwolenia w kat. A i 1, 0 oraz dwa w kat. B dla nowych przedsiębiorców. Pozostałe zezwolenia zostały wydane z uwagi na wygaśnięcie terminu ważności. Odpowiednio na dzień 31 grudnia lat 2022-2024 r. na terenie Gminy funkcjonowały 24, 6 oraz 7 punkty sprzedaży detalicznej. Obowiązywał limit 35 takich punktów sprzedaży⁵⁹.

⁵¹ O zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa.

⁵² O zawartości powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa).

⁵³ O zawartości powyżej 18% alkoholu.

⁵⁴ Zgodnie z uchwałą RG nr 362/L/2018 z 29 czerwca 2018 r.

⁵⁵ Sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży.

⁵⁶ O zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa.

⁵⁷ O zawartości powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa).

⁵⁸ O zawartości powyżej 18% alkoholu.

⁵⁹ Zgodnie z uchwałą RG nr 362/L/2018 z 29 czerwca 2018 r.

Ponadto wydano w tych latach odpowiednio 7⁶⁰, 15⁶¹ oraz 29⁶² zezwoleń jednorazowych.

Wysokość dochodów⁶³ z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych⁶⁴ w latach 2022-2024 wyniosła odpowiednio: 206 988,69 zł (79,86% planu po zmianach), 214 417,84 zł (82,72%) oraz 231 525,93 zł (101,99%).

(akta kontroli str. 293-310)

2. Poza ww. dochodami z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2022-2024 Gmina otrzymywała wpływy z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym⁶⁵, które wyniosły odpowiednio 86 013,38 zł, 59 733,88 zł oraz 59 705,55 zł, we wszystkich latach było to 100,00% planu po zmianach. W latach tych do planu wprowadzano przychody⁶⁶ jako środki niewykorzystane z poprzedniego roku z tego tytułu w kwocie odpowiednio wynoszącej 117 623,81 zł, 192 323,26 zł oraz 250 429,42 zł (we wszystkich latach 100%). Ponadto w ww. okresie pozyskiwano środki zewnętrzne z Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Województwa Śląskiego w Katowicach⁶⁷ w wysokości odpowiednio: 28 200,00 zł⁶⁸, 25 840,00 zł⁶⁹ oraz 33 110,00 zł⁷⁰. Ogółem dochody z tych tytułów wyniosły w tych latach odpowiednio 438 825,88 zł⁷¹, 479 474,98 zł⁷² oraz 574 770,90 zł⁷³. Wszystkie ww. dochody były planowane na wydatki w zakresie zwalczania narkomani i przeciwdziałania alkoholizmowi w dziale Ochrona Zdrowia, lecz z uwagi na ich niskie wykonanie odpowiednio w latach 2022-2024 50,20%, 43,16% oraz 53,08% powstająca corocznie nadwyżka była przeznaczana na wydatki w kolejnym roku, lecz nie w pełnej wysokości, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Plany dochodów i wydatków były zmieniane, w zakresie: wprowadzenia nadwyżki środków za lata poprzednie, wprowadzenia dotacji z ROPS, po otrzymaniu środków z § 0270 (obróć hurtowy) oraz po wypracowaniu znacznej nadwyżki z tytułu wpływów z opłat za ww. zezwolenia.

(akta kontroli str. 311-373)

3. W latach 2022-2024 w Urzędzie nie przeprowadzono zewnętrznych kontroli dot. wydatków na realizację gminnych programów. W 2024 r.⁷⁴ przeprowadzono w Urzędzie audyt w zakresie funkcjonowania Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii.

⁶⁰ 5 kat. A, 1 kat. B oraz 1 kat. C.

⁶¹ 13 kat. A, 1 kat. B oraz 1 kat. C.

⁶² 23 kat. A, 2 kat. B oraz 4 kat. C.

⁶³ Rozdział 75618 § 0480.

⁶⁴ Wraz z naliczoną podwyższoną opłatą dla przedsiębiorców.

⁶⁵ W tym samym rozdziale w § 0270.

⁶⁶ § 905.

⁶⁷ Dalej: ROPS.

⁶⁸ W tym 10 200,00 zł w rozdziale 85153 Zwalczanie narkomanii oraz 18 000,00 zł w rozdziale 85154 Przeciwdziałanie alkoholizmowi.

⁶⁹ W tym 12 840,00 zł zwalczanie narkomanii i 13 000,00 zł przeciwdziałanie alkoholizmowi.

⁷⁰ W tym 15 210,00 zł zwalczanie narkomanii i 17 900,00 zł przeciwdziałanie alkoholizmowi.

⁷¹ Wydatki na w rozdziale 85153 i 85154 zaplanowano w wysokości 491 037,19 zł.

⁷² Wydatki jw. zaplanowano na 537 097,14 zł.

⁷³ Wydatki jw. zaplanowano na 570 244,97 zł.

⁷⁴ Od 27 listopada do 30 grudnia 2024 r.

Badaniem objęto Program i wydatki na rok 2023, a w jego wyniku nie sformułowano zaleceń oraz nie wskazano słabości kontroli zarządczej. W opiniach Regionalnej Izby Obrachunkowej o przedłożonym przez Wójta sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2022 i 2023 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego brak było odniesień do wydatków objętych zakresem niniejszej kontroli.

(akta kontroli str. 374-394)

4. W latach 2022-2024 w Gminie na zadania z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi wydatkowano 741 267,81 zł⁷⁵, natomiast z zakresu zwalczania narkomanii wydatkowano 39 750,00 zł⁷⁶. Ww. wydatki wyniosły łącznie 781 017,81 zł i dotyczyły działalności: PWD Promyk, prowadzonej przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, Punktu konsultacyjnego, Pełnomocnika oraz GKRPA, szkolenia i wdrożenia rekomendowanego programu profilaktycznego Spójrz inaczej, imprezy popularyzujące zdrowy styl życia oraz wydatek inwestycyjny (doposażenie placu zabaw w Szkole Podstawowej w Konopiskach). Największy udział w ww. wydatkach w latach 2022-2024 miały świetlica PWD Promyk⁷⁷ 56%, na punkt konsultacyjny⁷⁸ 12%, program Spójrz inaczej⁷⁹ 8%, działalność pełnomocnika⁸⁰ 7% oraz działalność Komisji⁸¹ 4%.

Objęte badaniem⁸² wydatki na realizację gminnych programów w kwocie 79 842,07 zł (10,2%) zostały zrealizowane prawidłowo zgodnie z obowiązującymi w Gminie zasadami⁸³, za wyjątkiem wydatku inwestycyjnego w kwocie 14 846,50 zł, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 395-533, 599)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Powstająca co roku w latach 2022-2024 nadwyżka dochodów nad wydatkami w objętym kontrolą zakresie⁸⁴ nie była w pełnej kwocie wprowadzana do wydatków w kolejnym roku budżetowym na realizację zadań gminnych programów. Łączne kwota nieuwzględnionej nadwyżki wyniosła 22 378,26 zł, a jej wysokość wynikała z nieujęcia w budżecie na 2022 r. pełnej kwoty nadwyżki

⁷⁵ Odpowiednio w kolejnych latach: 234 802,62 zł, 218 980,75 zł oraz 287 484,44 zł.

⁷⁶ Odpowiednio w kolejnych latach: 11 700,00 zł, 12 840,00 zł oraz 15 210,00 zł.

⁷⁷ 417 275,24 zł.

⁷⁸ 90 002,50 zł.

⁷⁹ 57 118,97 zł.

⁸⁰ 50 856,05 zł.

⁸¹ 27 659,37 zł.

⁸² Doboru próby dokonano poprzez celowy wybór najwyższych kwot wydatków na konkretne zadania (programy) bez wydatków na PWD Promyk, Komisję i Pełnomocnika. Szczegółowym badaniem objęto następujące wydatki w łącznej kwocie 79 842,07 zł, tj.: z 2024 r. - 2 200,00 zł zakup książek do programu Spójrz inaczej, 3 225,00 zł zakup zestawów obiadowych na szkolenie i przygotowanie praktyczne nauczycieli i opiekunów rekomendowanego programu profilaktycznego Spójrz inaczej, 26 400,00 zł przeprowadzenie ww. szkolenie, z 2023 r. - 25 000,00 zł na szkolenie Spójrz inaczej, 273,97 zł zakup żywności podczas szkolenia Spójrz inaczej, 7 896,60 na upominki i gadżety profilaktyczne oraz 14 846,50 zł wydatek inwestycyjny w 2022 r.

⁸³ W szczególności określonymi Zarządzeniem nr 125/2020 Wójta z 31 grudnia 2020 w sprawie wprowadzenia procedur udzielania zamówień do kwoty 130 000 zł.

⁸⁴ Zwalczania narkomanii i przeciwdziałania alkoholizmowi w dziale Ochrona Zdrowia

z roku 2021 wynoszącej 129 937,26 zł⁸⁵ (różnica wysokości 12 313,45 zł) oraz z nieujęcia w 2024 r. pełnej kwoty nadwyżki z roku 2023 wynoszącej 260 494,23 zł⁸⁶ (różnica w wysokości 10 064,81 zł).

Zgodnie z art. 18² ustawy z dnia 26 października 1986 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁸⁷ dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 i art. 181 oraz dochody z opłat określonych w art. 111 będą wykorzystywane na realizację: gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o których mowa w art. 41 ust. 2 lub zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, w której mowa w art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁸⁸, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o którym mowa w art. 41 ust. 2 i nie mogą być przeznaczone na inne cele.

Jak wyjaśnił Wójt: (...) Zazwyczaj corocznie nadwyżka była wprowadzana do budżetu w pierwszym kwartale każdego roku, jeszcze przed ostatecznym sprawozdaniem finansowym, ale nie zawsze podlegała ostatecznej weryfikacji. Od nowego roku, tzn. od 2026 roku nadwyżka będzie wprowadzana w miesiącu kwietniu po sporządzeniu bilansu na rok poprzedni. W dniu 29 kwietnia 2025 r. na sesji Rady Gminy, środki te w formie paragrafu 905 przychodów i w wysokości 22 378,26 zł powiększyły wydatki roku 2025 w rozdziale 85154 jako wydatki bieżące., i tak ostatecznie w 2025 roku za 2024 rok przyjęto kwotę 272 076,46 zł, co było prawidłowe. Nadmienić należy, iż rozbieżności wynikają z powodu dużego obciążenia obowiązkami służbowymi i po wstępnym przeliczeniu kwoty te nie podlegały ponownej weryfikacji. Obecnie została stworzona tabela obrazująca stan dochodów, przychodów i wydatków w ujęciu narastającym, co z pewnością pozwoli na większą kontrolę nad tymi środkami.

W trakcie niniejszej kontroli NIK RG podjęła uchwałę⁸⁹ w sprawie zmian w budżecie Gminy Konopiska na 2025 rok w zakresie wprowadzenia środków na przeciwdziałanie alkoholizmowi w kwocie 22 378,26 zł wraz ze zwiększeniem planu wydatków w dziale 851 ochrona zdrowia na ww. cel.

(akta kontroli str. 311-319, 549-598)

2. Urząd wydatkował środki na zadanie inwestycyjne (nieujęte w gminnym programie na rok 2023) polegające na zakupie zabawek na plac zabaw dla Szkoły Podstawowej w Konopiskach za łączną kwotę 25 999,00 zł brutto. Z ww. kwoty 11 152,50 zł wydatkowano z Funduszu Sołeckiego, natomiast 14 873,50 zł wydatkowano ze środków przeznaczonych na realizację gminnych programów (przeciwdziałanie alkoholizmowi). Zdaniem NIK ze środków przeznaczonych na realizację gminnych programów nie dopuszcza się możliwości ponoszenia

⁸⁵ Ujęto jedynie 117 623,81 zł.

⁸⁶ Ujęto jedynie 250 429,42 zł.

⁸⁷ Dz. U. z 2023 poz. 2151.

⁸⁸ Dz. U. z 2025 poz. 49.

⁸⁹ Nr 92/XIII/2025 z 29 kwietnia 2025 r.

wydatków na zadania nie ujęte w gminnym programie, w szczególności gdy charakter zakupu nie służy wyłącznie celom programu.

Jak wyjaśnił Wójt: *Z uwagi na pojawiające się interpretacje prawników dotyczące wydatkowania środków funduszu przeciwalkoholowego, podjęto decyzję o realizacji ww. zadania ze środków tego funduszu. Niestety nie umiem odpowiedzieć na pytanie, dlaczego to zadanie nie było wskazane w gminnym programie na 2023 rok.*

Zdaniem NIK z gminnego programu mogą być finansowane jedynie wydatki na zadania w nim ujęte.

(akta kontroli str. 455-474, 549-598)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie wydatkowanie środków na realizację gminnych programów z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości. Dotyczyły one wydatku inwestycyjnego nie ujętego w gminnym programie stanowiącego 2% wszystkich wydatków oraz powstającej co roku w latach 2022-2024 nadwyżki dochodów nad wydatkami w objętym kontrolą zakresie, która nie była w pełnej kwocie wprowadzana do wydatków w kolejnym roku budżetowym, co w trakcie niniejszej kontroli skorygowano. . Pozostałe wydatki zostały zrealizowane prawidłowo i zgodnie z obowiązującymi w Gminie zasadami .

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

1. W wystąpieniu pokontrolnym NIK z 18 kwietnia 2019 r. po kontroli P/19/094– Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, sformułowano następujące wnioski pokontrolne:

1. Zapewnienie prowadzenia profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków w pierwszej kolejności w oparciu o programy i oddziaływania o potwierdzonej skuteczności.

2. Uwzględnianie w gminnych programach:

- problemów, potrzeb i rezultatów oraz celów, zadań i odbiorców programów profilaktyki oraz mierzalnych wskaźników skuteczności zamierzonych przedsięwzięć, adekwatnie do zdiagnozowanych potrzeb,

- celów i zadań z obszaru profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków wskazanych do realizacji w Narodowym Programie Zdrowia,

- działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej prowadzonej w szkołach i placówkach systemu oświaty, a także diagnozy występujących w nich czynników ryzyka i czynników chroniących.

Gmina zrealizowała wniosek pokontrolny nr 1 (co opisano w pkt 3 i 4 drugiego obszaru niniejszego wystąpienia), natomiast wniosku nr 2 nie zrealizowano w zakresie uwzględniania w gminnych programach rezultatów (efektów) realizacji działań profilaktycznych oraz mierzalnych wskaźników skuteczności zamierzonych przedsięwzięć, adekwatnie do zdiagnozowanych potrzeb, co szczegółowo opisano w części Stwierdzone nieprawidłowości w pierwszym obszarze kontroli.

(akta kontroli str. 534-548, 132-139)

OCENA CZĄSTKOWA

Wójt nie zrealizował wniosku pokontrolnego w zakresie uwzględniania w gminnych programach rezultatów (efektów) realizacji działań profilaktycznych

oraz mierzalnych wskaźników skuteczności zamierzonych przedsięwzięć, adekwatnie do zdiagnozowanych potrzeb. Pozostałe wnioski zostały zrealizowane m.in. poprzez prowadzenia profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków w oparciu o programy o potwierdzonej skuteczności.

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 uwagi i wnioski:

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | <ol style="list-style-type: none">1. Rzetelne opracowywanie i przyjmowanie gminnych programów w szczególności w zakresie:<ul style="list-style-type: none">- opracowywanie i zamieszczanie w nich pełnej i rzetelnej diagnozy występujących w gminie problemów;- zapisów dot. spodziewanych rezultatów (efektów) realizacji działań profilaktycznych;- zdefiniowania wskaźników oceny skuteczności osiągnięcia wyznaczonych celów.2. Przeprowadzanie oceny skuteczności działań profilaktycznych realizowanych w ramach gminnych programów.3. Wydatkowania środków jedynie na zadanie ujęte w gminnych programach. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Opracowanie i przyjęcie Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych. |

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 <i>prawo zgłoszenia</i> na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach. 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 uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

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/