



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-37-01/2012

P/12/094

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/094 – Profilaktyka narkomanii w szkołach.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach.
Kontroler	Piotr Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83554 z dnia 13.11.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Bytomiu, ul. Parkowa 2, 41 – 902 Bytom, posiadający nr regon: 000515684, zwany dalej Urzędem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Damian Bartyła, Prezydent Miasta.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie¹ ocenia działalność Urzędu Miejskiego w Bytomiu w zakresie objętym kontrolą.

Ocenę powyższą uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

1. W dwóch obowiązujących w latach 2010–2012 Miejskich Programach Przeciwdziałania Narkomanii² wskazano inne jednostki uczestniczące lub współuczestniczące w ich realizacji bez uzgodnienia z nimi udziału w tych Programach.
2. W MPPN z 2011 r. nie określono mierników umożliwiających ocenę stopnia realizacji przyjętych do realizacji zadań, a także stopnia ich skuteczności. Opracowane w Urzędzie i przyjęte przez Radę Miejską raporty roczne za lata 2010 i 2011 nie prezentowały efektów realizacji Programów, pomimo obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Raporty te stanowiły wykazy podejmowanych w danym roku działań, zakończone stwierdzeniami o rozpowszechnianiu się zjawiska narkomanii. Znaczący wzrost w 2011 r. – w stosunku do roku 2010 - wydatków na zwalczanie narkomanii³ nie znalazł odzwierciedlenia w raporcie za 2011 r., ani w danych liczbowych dotyczących stopnia zaspokojenia potrzeb lokalnych i efektywności przeprowadzonych działań, ponieważ opracowując MPPN oraz dokumenty sprawozdawcze zaniechano zwymiarowania zjawisk narkomanii i działań profilaktycznych.
3. Niewielki był - w okresie objętym kontrolą - udział organizacji pożytku publicznego w realizacji dofinansowanych przez gminę zadań z zakresu zwalczania narkomanii, gdyż w latach 2010-2011 udzielono tym organizacjom

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

² Zwane dalej w skrócie MPPN lub Programami.

³ Według sprawozdań przedłożonych Regionalnemu Ośrodkowi Polityki Społecznej w Katowicach wydatki wzrosły z 48,3 tys. zł w 2010 r. do 154,9 tys. zł w 2011 r.

łącznie 17,9 tys. zł dofinansowania⁴, co stanowiło 8,8% wszystkich wydatków poniesionych na realizację programów przeciwdziałania narkomanii w tym okresie. Za I półrocze 2012 r. nie wykazano żadnych wydatków na przedmiotowe dofinansowanie.

4. W procesie zawierania i rozliczania umów na realizację zadań własnych, obejmujących zwalczanie narkomanii, stwierdzono liczne nieprawidłowości i uchybienia, w tym nakładanie na organizacje pozarządowe prowadzące działalność pożytku publicznego szeregu obowiązków bez podstaw prawnych oraz ogłaszanie konkursów z naruszeniem przepisów prawa⁵, a także w sposób utrudniający tym organizacjom sporządzenie rzetelnych ofert. Ocenę powyższą sformułowano w odniesieniu do wszystkich siedmiu umów obejmujących dofinansowanie w łącznej kwocie 84.730 zł.
5. Nierzetelnie ewidencjonowano wydatki na realizację zadań własnych z zakresu przeciwdziałania narkomanii, w konsekwencji czego wystąpiły istotne rozbieżności pomiędzy kwotami poniesionymi na zadania z zakresu przeciwdziałania narkomanii, które wykazano w sprawozdaniach tematycznych⁶, a danymi wynikającymi z łącznych sprawozdań budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (Rb-28S). Podkreślić należy, że wskutek przyjętego sposobu klasyfikowania wydatków na zadania własne z zakresu przeciwdziałania narkomanii w sprawozdawczości budżetowej za I półrocze 2012 r. nie wykazywano jakichkolwiek wydatków na przedmiotowe zadanie.
6. W latach 2010 i 2011 Gmina osiągnęła dochody z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w kwocie ogółem 6.323,2 tys. zł, z których tylko część wykorzystywano na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Miejskich Programów Przeciwdziałania Narkomanii – w 2010 r. na poziomie 83%, w 2011 r. – 92%. Niewykorzystane dochody z ww. opłat w 2010 r. w wysokości 549,9 tys. zł wykorzystano na inne cele, co stanowiło naruszenie przepisu art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁷. Niewykorzystane środki z ww. dochodów w 2011 r. w kwocie 239,5 tys. zł zwiększyły pulę środków przeznaczonych na ten cel w roku następnym.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają ponadto następujące negatywne oceny częściowe zagadnień objętych kontrolą:

1. Nierzetelne opracowanie MPPN z 2011 r. m.in. z uwagi na niezwymlarowanie działań podejmowanych przez poszczególne podmioty w kolejnych okresach oraz rezultatów tych działań, przy jednoczesnym braku założeń co do kosztów ich realizacji.
2. Brak rzetelnej oceny końcowej wdrażania działań profilaktycznych ujętych w MPPN z 2008 r., który uniemożliwił wykorzystanie doświadczeń z jego realizacji przy opracowaniu kolejnego programu, przyjętego w styczniu 2011 r.

⁴ Dot. wydatków ujętych w rozdziale „85153 – Zwalczanie narkomanii”.

⁵ W szczególności mowa o wymogach zawartych w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, ze zm.), zwanej dalej ustawą o wolontariacie.

⁶ Za lata 2010 i 2011 Prezydent Bytomia przedłożył roczne sprawozdania Dyrektorowi Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Katowicach, w których łącznie wykazano wydatki w wysokości 203,2 tys. zł, natomiast wg sprawozdań Rb-28S wydatki ujęte w rozdziale 85153 – Zwalczanie narkomanii wyniosły 17,9 tys. zł, tj. zaledwie 8,8% ww. kwoty.

⁷ Dz. U. z 2012, poz. 1356.

3. Zaklasyfikowanie wydatków poniesionych na działania profilaktyczne w kwocie 145,8 tys. zł z pominięciem właściwego rozdziału klasyfikacji budżetowej 85153 – *Zwalczanie narkomanii*, co naruszało przepis art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸ zobowiązujący do klasyfikowania wydatków (plan, wykonanie) wg działów i rozdziałów wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁹. Ocenę powyższą uzasadniały także stwierdzone nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków na dofinansowanie zadań realizowanych przez organizacje pożytku publicznego.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania profilaktyczne prowadzone wśród dzieci i młodzieży szkolnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie działań z zakresu profilaktyki narkomanii, w tym opracowanie gminnych programów przeciwdziałania narkomanii.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą opracowano i przyjęto następujące Miejskie Programy Przeciwdziałania Narkomanii:

- przyjęty uchwałą Rady Miejskiej nr XXII/276/08 z 29 stycznia 2008 r., obowiązujący od stycznia 2008 r. do 26 stycznia 2011 r.,
- przyjęty uchwałą Rady Miejskiej nr VI/57/111 z 26 stycznia 2011 r., aktualnie obowiązujący od dnia uchwalenia.

W obydwu Programach nie wskazano okresów ich obowiązywania. Projekty powyższych uchwał przygotował Wydział Polityki Społecznej Urzędu¹⁰, a Prezydent Miasta przedłożył organowi stanowiącemu, który uchwalił je bez wprowadzania poprawek. MPPN z 2011 r. przyjęto przed uchwaleniem przez Sejmik Samorządowy Województwa Śląskiego *Programu przeciwdziałania narkomanii w województwie śląskim na lata 2011–2016*.

Zgodnie z art. 10 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, gminny program przeciwdziałania narkomanii realizuje jednostka wskazana w tym programie. W MPPN z 2008 r. nie zawarto żadnych zapisów w tej sprawie, natomiast na str. 3 MPPN z 2011 r. zawarto stwierdzenie, że „Koordynatorem Programu jest

miejska jednostka organizacyjna gminy pn. Centrum Interwencji Kryzysowej i Przeciwdziałania Uzależnieniom w Bytomiu z siedzibą przy ul. Tarnogórskiej 3”, zwane dalej CIK.

(dowód: akta kontroli str. 5 – 44)

Obowiązujące w latach 2010-2012 MPPN obejmowały problematykę profilaktyki narkomanii w szkołach. Dla uczniów szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych przewidziano m.in. zajęcia profilaktyczne, a dla uczniów szkół podstawowych zajęcia podnoszące umiejętności interpersonalne. Jako podmioty realizujące powyższe działania wskazano m.in. CIK, placówki oświatowe i placówki opiekuńczo-wychowawcze.

⁸ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., zwana dalej ustawą o finansach publicznych.

⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 38, poz. 207 ze zm.

¹⁰ Poprzednia nazwa wydziału – Wydział Zdrowia i Opieki Społecznej, obowiązywała do 2 sierpnia 2010 r.

Uchwały Rady Miejskiej w sprawie przyjęcia MPPN nie były przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 3-44)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Analiza Miejskich Programów Przeciwdziałania Narkomanii, w świetle wykazu kierunków działań wskazanych do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego w Krajowych Programach Przeciwdziałania Narkomanii określonych rozporządzeniami Rady Ministrów¹¹, wykazała, że:

- a) W MPPN realizowanym w 2010 r. nie ujęto działań z zakresu „Poprawa dostępności świadczeń na poziomie regionalnym i lokalnym”, określonych w kierunku 2 obszaru „Poprawa dostępności świadczeń”, tj. rozwoju ambulatoryjnej opieki zdrowotnej w zakresie leczenia i rehabilitacji uzależnienia od narkotyków lub szkodliwego ich używania, rozwoju programów ograniczania szkód zdrowotnych, rozwoju programów leczenia substytucyjnego, wdrażania programów i działań ukierunkowanych na reintegrację społeczną osób uzależnionych oraz działań z zakresu „Monitorowanie epidemiologiczne problemu narkotyków i narkomanii na szczeblu lokalnym” i „Monitorowanie reakcji społecznych na problem narkotyków i narkomanii”.

Jak wyjaśnił Naczelnik WPS, ustawodawca dał prawo samorządom do określania „własnej terytorialnej tożsamości” i nie narzucił centralnie obowiązkowych treści Programów, a jedynie ustalił kierunki działań. CIK, jako jednostka budżetowa Gminy, realizowała działania dot. terapii, rehabilitacji uzależnień oraz program – w postaci zajęć terapeutycznych – ograniczania szkód zdrowotnych dla klientów indywidualnych oraz grup. Osoby zgłaszające się do CIK, w tym dotknięte politoksymanią, objęto całkowitą ofertą świadczeń. Odnosnie programów leczenia substytucyjnego, Naczelnik wyjaśnił, że w Bytomiu żaden publiczny zakład opieki zdrowotnej nie uznał za konieczne podjąć się tego zadania, a potrzeby w tym zakresie, dotyczące 10. Bytomian, realizował chorzowski oddział leczenia substytucyjnego. W sprawie reintegracji społecznej Naczelnik WPS wyjaśnił, że stosowne działania mogłyby być prowadzone przez podmiot wskazany w art. 26 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, tj. centrum integracji społecznej, lecz w Gminie nie było takiej instytucji.

(dowód: akta kontroli str. 114, 187 –188)

- b) W MPPN z 2011 r. nie ujęto działań z obszaru 1 kierunku 4, dotyczących podnoszenia kwalifikacji osób zaangażowanych w działalność profilaktyczną, obszaru 2 kierunku 1, dotyczących zwiększenia dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób używających narkotyków szkodliwie i uzależnionych od narkotyków oraz kierunku 2, tj. działań dotyczących zwiększenia dostępności programów i ograniczania szkód zdrowotnych dla tych osób.

Naczelnik WPS wyjaśnił, że choć wymienionych działań nie powtórzono w Programie, były jednak realizowane przez CIK, co wynikało m.in. ze statutu CIK. Kadra merytoryczna CIK stale podnosiła kwalifikacje,

¹¹ W okresie objętym kontrolą obowiązywały: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006-2010 (Dz. U. Nr 143, poz. 1033) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2016 (Dz. U. Nr 78, poz. 428).

a terapeuci uzyskiwali certyfikaty w specjalistycznych ośrodkach. Odnosnie pozostałych działań, Naczelnik wyjaśnił ponadto, że nie występował nakaz prowadzenia wszelkich działań ujętych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii, a samorządy kierują się w tym przypadku zgłoszeniami własnych środowisk oraz oczekiwaniami mieszkańców. W zakresie ww. działań składający wyjaśnienia odesłał do treści zawartych na str. 6, 8 i 9 Programu, które jednak dotyczyły głównych celów MPPN.

(dowód: akta kontroli str. 111-112, 166)

2. Istotną nieprawidłowością stwierdzoną w uchwalonych MPPN był brak czytelnego powiązania działań cząstkowych w obszarze przeciwdziałania narkomanii z podmiotem zobowiązanym do ich realizacji. W skontrolowanych MPPN, jako podmioty uczestniczące lub współuczestniczące w ich realizacji, ujęto jednostki organizacyjne pozostające poza sferą władztwa administracyjnego organów Gminy¹², bez uprzedniego uzgodnienia z tymi jednostkami zakresu ich zadań, kosztów realizacji oraz źródeł finansowania. Działania takie były niezgodne z art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii stanowiącym, że przeciwdziałanie narkomanii jest zadaniem własnym gminy. Kierownicy jednostek organizacyjnych, ujętych w MPPN, udzielili następujących wyjaśnień w sprawie ich udziału w realizacji zadań profilaktycznych, ich finansowania oraz braku uzgodnień z jednostką samorządu terytorialnego:
 - a) Jak wyjaśnił Prezes Sądu Rejonowego w Bytomiu, zespoły kuratorskie współpracowały z CIK w zakresie profilaktyki i prewencji narkomanii. Współpraca polegała na wskazywaniu osób nieletnich, wobec których toczyły się postępowania, w celu objęcia ich działaniami wynikającymi z MPPN. Jednocześnie Prezes Sądu nie dysponował informacjami kto, kiedy i w jakiej formie dokonał uzgodnienia co do udziału Sądu Rejonowego w MPPN. Wyjaśnił ponadto, że Sąd nie przyjął do realizacji żadnych zadań związanych z MPPN, w związku z czym nie powstały żadne koszty związane z realizacją MPPN.
 - b) Prokurator Rejonowy w Bytomiu wyjaśnił, że nie uzgadniano z nim udziału w Programach, a w archiwum Prokuratury Rejonowej nie było jakiegokolwiek korespondencji dotyczącej nawiązania współpracy z Gminą dotyczącej MPPN z 2008 r. Również udział Prokuratury w Programie obowiązującym od stycznia 2011 r. nie był uzgadniany. Uchwalone Programy Prokurator Rejonowy znał, jednak nie nakładały one żadnych konkretnych zadań, ani też żadnych z zadań Prokuratura nie przyjęła do realizacji, w tym stanie nie poniesiono też żadnych kosztów.
 - c) Jak wyjaśnił Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Bytomiu, z ramienia Gminy nikt nie uzgodnił z nim udziału w MPPN. Ww. jednostka nie otrzymała zadań do realizacji, w związku z powyższym nie poniosła kosztów.
 - d) Dyrektor Aresztu Śledczego w Bytomiu wyjaśnił, że w latach 2010–2012 nie miały miejsca uzgodnienia z przedstawicielami Gminy w zakresie udziału ww. jednostki w MPPN, jedynie CIK występowało o udzielenie informacji dotyczących prowadzonych działań w zakresie przeciwdziałania narkomanii. Areszt realizował w odniesieniu do tymczasowo aresztowanych i skazanych szereg programów sfinansowanych środkami Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej.

¹² Dotyczyło to m.in. Aresztu Śledczego, Sądu Rejonowego, Prokuratury Rejonowej, Komendy Miejskiej Policji, Straży Miejskiej, Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej.

- e) Jak wyjaśnił Zastępca Miejskiego Komendanta Policji w Bytomiu, Policja realizowała własne zadania wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, MPPN nie zlecały jej żadnych zadań, nie rozliczały ich oraz nie finansowały.

W Programach, jako podmioty uczestniczące i współuczestniczące, ujęto zakłady opieki zdrowotnej świadczące usługi w zakresie terapii uzależnień oraz zespoły interdyscyplinarne (pozycje 3 i 10 w wykazie na str. 5 MPPN z 2011 r.), jednak nie podano jakich konkretnych podmiotów powyższe sformułowanie dotyczyło.

Pełniący obowiązki Komendanta Straży Miejskiej w Bytomiu również udzielił wyjaśnień wskazujących na brak działań przypisanych tej jednostce do realizacji w MPPN. Jednocześnie wyjaśnił, że w ramach prowadzonych działań, w tym kontroli sanitarno-porządkowych posesji oraz kontroli realizacji obowiązku szkolnego, w dwóch przypadkach ustalono osoby posiadające środki odurzające. Działalność powyższa wynikała jednak z uprawnień i kompetencji ustawowych straży miejskiej, a nie MPPN.

(dowód: akta kontroli str. 222 – 223, 608 – 615)

W kontrolowanych Programach (w punkcie dotyczącym ich celów) wskazano Fundację „Dom Nadziei”, jako podmiot m.in. diagnozujący uzależnienia od narkotyków, prowadzący indywidualne terapie oraz konsultacje, pomimo że udział ww. organizacji w Programie był niepewny i uzależniony od przystąpienia przez tę Fundację do konkursów ogłaszanych przez Urząd oraz od ich rozstrzygnięć. W latach 2010–2012 ww. Fundacja podejmowała działania związane ze zwalczaniem narkomanii i łagodzeniem jej skutków w oparciu o zawierane z Gminą umowy o dofinansowanie zadań publicznych. Odbywało się to w trybie corocznych konkursów, w związku z czym Fundacja mogła podejmować działania dopiero po ich rozstrzygnięciu i po zawarciu pisemnych umów. W tym stanie w 2010 r. działania dotyczące m.in. terapii prowadzono od 5 marca do 31 grudnia 2010 r., w 2011 r. od 2 marca 2011 r. - kiedy zawarto pierwszą umowę z Fundacją - do 31 grudnia 2011 r. W innym zakresie umowę zawarto 18 maja 2011 r. z okresem obowiązywania do końca roku. W I półroczu 2012 r. Fundacja przystąpiła do realizacji zadania od 4 kwietnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 5 – 44)

3. Dla ujętych w MPPN z 2011 r. celów i działań nie określono obiektywnych mierników stopnia ich realizacji, co należy uznać za działania nierzetelne. Program nie zawierał zapisów o kosztach/wydatkach koniecznych do realizacji zadań, a także o źródłach ich finansowania. Odpowiedzialność za prawidłowe opracowanie planu wydatków, w zakresie zadań związanych ze zwalczaniem/przeciwdziałaniem narkomanii, ponosił Prezydent Miasta, który projekty przedłożył Radzie Miejskiej, a na niższych szczeblach Dyrektor Centrum Interwencji Kryzysowej oraz Naczelnik WPS sprawujący nadzór na ww. jednostką. W sprawie nieokreślenia w Programie kosztów ich realizacji, Naczelnik WPS wyjaśnił, że MPPN traktowano „jako program strategiczny – nie w kategoriach programu operacyjnego, w związku z czym nie uwzględnia on kosztów, jak i wydatków dla poszczególnych działań/zadań na poszczególne lata”.

(dowód: akta kontroli str. 157, 191)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wdrażanie działań z zakresu profilaktyki narkomanii oraz ich skuteczność.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta sporządził i przedłożył Radzie Miejskiej raporty z wykonania MPPN. Rada Miejska podjęła, bez wnoszenia uwag do dokumentów, następujące uchwały w sprawie przyjęcia raportów:

- uchwałą nr IX/111/11 z 23 marca 2011 r. przyjęto raport z wykonania MPPN za 2010 r.,
- uchwałą nr XXVI/399/12 z 28 marca 2012 r. przyjęto raport z wykonania MPPN za 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 45 - 76)

Prezydent Miasta sporządził i przedłożył Regionalnemu Ośrodkowi Polityki Społecznej Województwa Śląskiego w Katowicach następujące kwestionariusze sprawozdawcze dotyczące realizacji działań wynikających z MPPN:

- za 2010 r. sprawozdanie złożono 7 marca 2011 r.,
- za 2011 r. sprawozdanie złożono 15 maja 2012 r.

Przedmiotowe sprawozdania sporządzono w CIK.

(dowód: akta kontroli str. 77 - 107)

W ww. okresie profilaktykę uzależnień, w tym od narkotyków, prowadzono we wszystkich typach szkół, w tym w szkołach podstawowych i gimnazjalnych. Oprócz działań prowadzonych przez nauczycieli, uczestniczyły w nich, m.in. Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, Miejski Ośrodek Promocji Zdrowia i Policja. W 8 bytomskich szkołach funkcjonowały świetlice socjoterapeutyczne.

Ze środków budżetowych Gminy dofinansowano inicjowane w poszczególnych szkołach programy profilaktyczne w zakresie narkomanii: 7 w 2010 r., 18 w 2011 r. i 14 w 2012 r.

Wydział Edukacji Urzędu w zakresie profilaktyki narkomanii dofinansował programy profilaktyczne w szkołach¹³ oraz zapewniał środki finansowe na funkcjonowanie świetlic socjoterapeutycznych. Wydział ten nie prowadził działań z zakresu profilaktyki uniwersalnej, selektywnej i wskazującej.

Działania jednostek organizacyjnych Gminy w zakresie profilaktyki narkomanii wśród dzieci i młodzieży szkolnej obejmowały następujące przedsięwzięcia:

- w 2010 r. działania CIK skierowane były do 4.999 uczniów. W szkołach prowadzono (z inicjatywy bądź z udziałem pracowników CIK) pogadanki, zajęcia promujące zdrowy styl życia, wyświetlano filmy edukacyjne, organizowano spektakle uczniowskie, prowadzono prelekcje oraz rozpowszechniano ulotki. Wydział Kultury i Sportu Urzędu organizował zajęcia sportowe, których celem było pokazanie ciekawego sposobu spędzenia wolnego czasu.
- w 2011 r. działania CIK skierowane były do 3.687 uczniów. Działania w szkołach były analogiczne jak w 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 45 – 76, 395 – 396, 587 – 601)

Duży stopień ogólności zadań ujętych w skontrolowanych MPPN uniemożliwiał jednoznaczną ocenę stopnia ich realizacji.

Ustalono nieprawidłowości

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

Pomimo zakończenia w dniu 26 stycznia 2011 r. realizacji MPPN, przyjętego w 2008 r., Urząd nie przeprowadził jego ewaluacji końcowej. Pytany o zakres monitoringu i ewaluacji zadań w zakresie przeciwdziałania narkomanii objętych

¹³ Ww. programy nie obejmowały programów profilaktycznych o ustalonej skuteczności.

przedmiotowym Programem Naczelnik WPS wyjaśnił, że „Ocena realizacji MPPN w Bytomiu odbywa się w cyklu rocznym, co ma odzwierciedlenie w przedkładanym corocznie radzie miejskiej raporcie, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Ponadto należy zaznaczyć, że bieżącym wskaźnikiem monitorującym realizację działań profilaktycznych MPPN była i jest ścisła współpraca ze wszystkimi szkołami, których młodzież, za pośrednictwem pedagogów, składa konkretne propozycje zajęć profilaktycznych, edukacyjnych lub warsztatowych z zakresu przeciwdziałania narkomanii. W przypadku działań profilaktycznych to właśnie młodzież jest wskaźnikiem zapotrzebowania na konkretny produkt z proponowanych w MPPN. Z kolei terapia oraz rehabilitacja uzależnień w Polsce jest dobrowolna, zgodnie z art. 25 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, stąd świadczenia udzielane są na bieżąco osobom zgłaszającym się po pomoc. Tym samym wskaźnikiem monitoringu w tym zakresie jest ilość osób podejmujących leczenie w ciągu roku.”

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, a brak ewaluacji końcowej ocenia jako działania nierzetelne. W ocenie NIK, jedną z przyczyn niedokonania ewaluacji końcowej mogło być zbyt słabe powiązanie wyszczególnionych w Programie działań z jednostkami zobowiązanymi do ich realizacji. Ponadto zakończony w styczniu 2011 r. Program nie określał ram czasowych realizacji poszczególnych działań ani zamierzonych efektów w czasie.

Brak ewaluacji MPPN z 2008 r. uniemożliwił wykorzystanie doświadczeń w zakresie skuteczności prowadzonych działań przewidzianych w tym programie.

(dowód: akta kontroli str. 30, 114, 188)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Finansowanie działań z zakresu profilaktyki narkomanii.

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie sprawozdań budżetowych Rb-28S ustalono, że wydatki łączne z budżetu Gminy na zadania własne w rozdziale 85153 – *Zwalczanie narkomanii* w 2010 r. wyniosły 8.983,03 zł (§§ 2820 i 4210), za 2011 r. - 8.899,55 zł (§§ 2360 i 4210), natomiast za I półrocze 2012 r. nie wykazano w ww. rozdziale żadnych wydatków.

W sprawozdaniach przekazanych Regionalnemu Ośrodkowi Polityki Społecznej Województwa Śląskiego w Katowicach wydatki na realizację MPPN wyliczono na kwotę 48.305,54 zł (w tym 34.334,40 zł sfinansowano z wpływów z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych), za 2011 r. wydatki te wykazano w kwocie 154.862,77 zł (w tym 129.341,95 zł z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych). Zrealizowane ww. wydatki ujęto w rozdziale 85154. Za I półrocze 2012 r. nie sporządzano żadnych sprawozdań zawierających dane o wydatkach na realizację zadań w zakresie zwalczania narkomanii objętych MPPN.

W wydatkach ujętych w rozdziale 85153 nie stwierdzono przypadków wydatkowania ich na cele inne niż związane z przeciwdziałaniem narkomanii.

(dowód: akta kontroli str. 77 – 107, 117 – 132)

Dane o wysokości środków finansowych wydatkowanych z budżetu Gminy na działania określone w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii przedstawia poniższa tabela:

Okres objęty kontrolą	Całkowity koszt działań skierowanych na przeciwdziałanie narkomanii (zł)	Koszt realizacji KPPN (zł)	Koszty poniesione na realizację zadań z Obszaru 1: Profilaktyka (zł)
2006	37.565,40	37.565,40	9.070,00
2007	33.614,79	33.614,79	15.264,20
2008	59.293,85	59.293,85	21.425,71
2009	49.465,28	49.465,28	44.418,81
2010	48.305,54	48.305,54	40.852,51
OGÓŁEM	228.244,86	228.244,86	131.031,23
2011	154.862,77	154.862,77	121.065,25

(dowód: akta kontroli str. 202)

Na działania ujęte w KPPN w 2010 r. przede wszystkim poniesiono wydatki na realizację i wsparcie 10 programów profilaktyki pierwszorzędowej (43%), z których cztery zrealizowano w CIK, pięć w szkołach podstawowych i gimnazjach, jeden w Miejskim Ośrodku Promocji Zdrowia w Bytomiu oraz jednego programu w zakresie profilaktyki drugorzędowej, zrealizowanego w CIK (16%). Ponadto sfinansowano upowszechnianie materiałów informacyjnych (7%).

W 2011 r. największy udział (44%) powyższych wydatków dotyczył dofinansowania w ramach polityki uniwersalnej 27 programów, w tym czterech programów zrealizowanych w CIK, dziewięciu programów w szkołach podstawowych i gimnazjach i czterech realizowanych przez Fundację „Dom Nadziei”. Wsparcie finansowe programów profilaktyki selektywnej i wskazującej obejmowało 27% wydatków i dotyczyło trzech programów realizowanych przez CIK i Fundację „Dom Nadziei”.

Dane o wykonaniu planu dochodów z wpływów (dochody wykonane) z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu i wykonania planu wydatków na realizację MPPN przedstawia poniższe zestawienie.

Rok	Wykonanie planu dochodów z tytułu wpływów z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu (dz. 756, rozdz. 75618, § 0480)	Wykonanie planu wydatków na realizację GPPN oraz programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych	3 : 2 %
1	2	3	4
2010	3.204.758,18	2.654.866,00	82,84
2011	3.118.459,93	2.878.936,55	92,32

(dowód: akta kontroli str. 203)

Jak wynika z ww. danych, różnica pomiędzy osiągniętymi dochodami a wydatkami Gminy na działania związane ze zwalczaniem alkoholizmu i narkomanii w 2010 r., wynosząca 549.892,18 zł, nie została wydatkowana w tym roku budżetowym, lecz stała się częścią tzw. wolnych środków będących przychodami budżetu na 2011 rok.

W 2011 przychody te wraz z innymi „wolnymi środkami” przeznaczono na różne niemożliwe do zidentyfikowania wydatki.

Różnica z 2011 r., wynosząca 239.523,38 zł, nie została wydatkowana w 2011 r., lecz stała się częścią tzw. wolnych środków za rok 2011 i przychodami na rok 2012. W budżecie na rok 2012 dokonano zmiany planu wydatków w rozdziale 85154 zwiększając planowane wydatki w roku 2012 m.in. o różnicę pomiędzy dochodami uzyskanymi faktycznie z udzielonych zezwoleń na sprzedaż alkoholu a wydatkami poniesionymi w rozdziale 85154 w 2011 r. Na 2012 r. zaplanowano dochody z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu w kwocie 2.800,0 tys. zł, natomiast plan wydatków na realizację MPPN oraz programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (po zmianach) zamknął się kwotą 3.058,4 tys. zł. Osiągnięte w 2012 r. dochody z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu wyniosły 3.134,5 tys. zł.

Na wszystkie zadania dotyczące zwalczania alkoholizmu i narkomanii (rozdziały 85153 i 85154) na 2010 r. zaplanowano wydatki na kwotę 2.709,0 tys. zł (w trakcie roku budżetowego nie uległa zmianie), natomiast w planie pierwotnym na 2011 r. zaplanowano 2.809,0 tys. zł, a w trakcie roku budżetowego zwiększono do 2.913,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 204, 399- 400, 411-412)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.1. Koszty realizacji MPPN nieprawidłowo ujęto w planach finansowych jednostek Gminy realizujących zadania w zakresie zwalczania/ przeciwdziałania narkomanii. Dotyczyło to przede wszystkim planu finansowego CIK, MOPR oraz Urzędu. W planach finansowych i sprawozdawczości CIK oraz Urzędu wydatki na działania dotyczące zwalczania narkomanii ujęto w rozdziale 85154, z naruszeniem art. 39 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zobowiązującego do klasyfikowania wydatków (plan, wykonanie) wg działów i rozdziałów zgodnie z określonymi w aktach wykonawczych rozdziałami klasyfikacji budżetowej. Kwota zaplanowanych i zrealizowanych zadań w zakresie przeciwdziałania narkomanii, sfinansowanych dochodami z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, wyniosła za lata 2010-2011 – 163,7 tys. zł¹⁴, z czego w księgach rachunkowych i sprawozdawczości budżetowej jedynie 17,9 tys. zł ujęto w rozdziale 85153 – *Zwalczanie narkomanii*, a pozostałe wydatki (145,8 tys. zł) w rozdziale 85154.

Skarbnik Miasta, odnosząc się do ww. ustaleń, wyjaśnił m.in., że: „*nie mam możliwości formalnych wpływania na sposób ewidencjonowania wydatków dokonywanych przez miejskie jednostki budżetowe. Nie posiadam również dokładnej wiedzy o charakterze dokonywanych wydatków, aby móc dokonać oceny prawidłowości ich klasyfikowania. Dane zawarte w zbiorczych sprawozdaniach o wydatkach Rb-28S są sporządzane na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek realizujących wydatki w rozdziałach 85153 i 85154. Uznając je za rzetelne, dane zostały ujęte w sprawozdaniach zbiorczych.*

Informacje przekazywane w sprawozdaniach dot. realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii nie były mi znane, stąd dane zawarte w sprawozdaniach Rb-28S nie budziły moich wątpliwości. Jednocześnie zaznaczam, iż zgodnie z art. 53 ustawy o finansach publicznych dyrektor jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej

¹⁴ Dane o wydatkach wynikały ze sprawozdań przesyłanych przez Prezydenta Miasta do Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Województwa Śląskiego w Katowicach (ROPS).

jednostki w związku z czym sposób ewidencjonowania wydatków w poszczególnych jednostkach był dokonywany zgodnie z decyzjami kierowników tych jednostek”.

(dowód: akta kontroli str. 115 – 116, 178)

Naczelnik WPS wyjaśnił, że „W sprawozdaniu Rb-28S w rozdz. 85153 ujmowane były jedynie wydatki związane bezpośrednio z przeciwdziałaniem narkomanii, a w sprawozdaniach kierowanych do ROPS w Katowicach uwzględniono również część wydatków ponoszonych przez podmioty – realizatorów MPPN w związku z realizacją działań „krzyżowych” (alkohol + środki psychoaktywne).

W poszczególnych latach wydatkowano na przeciwdziałanie narkomanii:

- w 2010 roku – 8.983,03 zł – rozdz. 85153, 34.334,40 zł – rozdz. 85154 na uzależnienia „krzyżowe” 4.988,11 zł - inne źródła, np. wkład własny organizacji pozarządowych łącznie za 2010 r. 48.305,54 zł.
- w 2011 roku – 8.899,55 zł – rozdz. 85153, 129.341,95 zł – rozdz. 85154 na uzależnienia „krzyżowe” 16.621,27 zł - inne źródła np. wkład własny organizacji pozarządowych łącznie za 2011 r. 154.862,77 zł,
- w I pół. 2012 roku - 0,00 zł – rozdz. 85153, brak danych – rozdz. 85154 na uzależnienia „krzyżowe”, brak danych - inne źródła np. wkład własny organizacji pozarządowych, łącznie za I półrocze 2012 r. brak danych.”

Naczelnik WPS stwierdził ponadto, że w świetle prowadzonej kontroli Wydział rozważał możliwość wydzielenia w przyszłości wydatków związanych z realizacją Programu w ramach rozdziału 85153, nie tylko w zakresie „czystych” uzależnień narkotykowych, ale także uzależnień „krzyżowych”.

Odnosnie niewykazania żadnych kwot wydatków w rozdziale 85153 Naczelnik WPS wyjaśnił, że: „Miasto nie wykazało wydatków w rozdz. 85153 w I półroczu 2012 r., ponieważ dotychczasowa praktyka stosowania klasyfikacji budżetowej polegała na tym, że wydatki związane z uzależnieniami „krzyżowymi” (alkohol i narkotyki) były wykazywane w całości w rozdz. 85154, co nie oznacza, że w ww. okresie nie były realizowane żadne działania wynikające z MPPN.” (...)

Wyjaśniając przyczyny nieujęcia w planie wydatków i sprawozdawczości CIK oraz MOPR prawidłowych kwot wydatków na zadania zwalczania narkomanii w rozdziale 85153 Naczelnik WPS wyjaśnił, że:

„Wiodący obszar działania Centrum Interwencji Kryzysowej i Przeciwdziałania Uzależnieniom to przeciwdziałanie uzależnieniom. Jednostka ta wykonuje wszystkie działania zgodnie ze statutem, specjalistyczną wiedzą oraz dostosowując się do zapotrzebowania lokalnego. Klienci Centrum to osoby z tzw. politoksykomania, tzn. co najmniej z podwójną diagnozą (alkohol + inne substancje psychoaktywne, alkohol + leki pobudzające, alkohol + sterydy anaboliczne itd.).

W punkcie konsultacyjnym Centrum, tzw. narkotykowym, gdzie jest zatrudniona 1 osoba – specjalista terapii uzależnień, średniorocznie do konsultacji i ewentualnej wstępnej diagnozy, zgłasza się zaledwie średnio 100 nieletnich z rodzicami. Tak więc klasyfikacja budżetowa Centrum wydaje się prawidłowa, jako że wiodącym środkiem psychoaktywnym jest alkohol.

Wojewódzki Program Przeciwdziałania Narkomanii informuje o politoksykomanii na Śląsku, jako specyfice regionalnej. W Centrum wiodącą klasyfikacją budżetową jest rozdział 85154, co nie oznacza, że jakkolwiek zapis Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii z tego powodu nie jest realizowany.

Dla specjalistów od uzależnień zapis art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁵ oraz art. 75 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z przytoczonym wprost art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości stanowi,

¹⁵ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473, ze zm.), zwana dalej „ustawą o wychowaniu w trzeźwości”.

że wpływy z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych mogą być przeznaczone jedynie na realizację Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii oraz Miejskiego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i na żadne inne cele (...). Miasto Bytom stosuje ten zapis w oparciu o wykładnię językową.

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z 1982 roku, z późniejszymi zmianami, po raz pierwszy w nowelizacji z 1996 r. wprowadza zapis o finansowaniu Programu z zezwoleń na sprzedaż alkoholu. 29 lipca 2005 r. ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii powieliła w swych zapisach zarówno art. 4¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tworząc art. 10 w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii, jak i art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tworząc art. 75 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, z przepisaniem art. 18². Tym samym autorzy ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii potwierdzają tożsamość działań merytorycznych oraz finansowania bez względu na substytut psychoaktywny.

Z informacji zawartych w Wojewódzkim Programie Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011–2016 wynika, że część gmin pisze Programy bez oznakowania środka psychoaktywnego, tzw. Programy dot. problemów uzależnień na swych terenach i według specjalistów jest to kierunek prawidłowy.

W związku z przyjętą praktyką nie dokonywano szczegółowej analizy kosztów działań „krzyżowych”, w tym w szczególności w podziale na zatrudnienie wykwalifikowanego personelu, zakup materiałów czy organizację szkoleń.” (...)

„Podobnie jak w przypadku Centrum, wszelkie działania związane z realizacją przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Bytomiu Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w okresie badanym, realizowane były w ramach działań statutowych tej jednostki i finansowane z planów bieżących MOPR, bez wyszczególniania rozdziału 85153. Stąd też, analogicznie jak w Centrum, nie dokonywano szczegółowej analizy kosztów działań w zakresie realizacji MPPN w poszczególnych latach”.

(dowód: akta kontroli str. 179 - 181)

Dyrektor CIK, odnosząc się do przyczyn nieujęcia w projektach planów finansowych, w wydatkach jednostki na lata 2010, 2011 i 2012 (w rozdziale 85153 – Zwalczanie narkomanii) kwot wydatków – w poszczególnych paragrafach dot. m.in. wynagrodzeń, kosztów administracyjnych (materiałów, energii, usług, itd.) – przeznaczonych na realizację zadań statutowych związanych z przeciwdziałaniem/zwalczaniem narkomanii, wyjaśniła, że: „Uchwałą Rady Miejskiej nr XI/189/99 ówczesne władze miasta powołały specjalistyczną jednostkę pn. Centrum Pomocy Osobom Uzależnionym od Alkoholu i Ich Rodzinom. Tym samym ustalono dla jej funkcjonowania zgodną ze statutem, potrzebami oraz specjalistycznymi usługami klasyfikację budżetową. Pomimo merytorycznych wieloletnich przemian oraz podjęcia wielopłaszczyznowych działań, szczególnie w zakresie profilaktyki z innymi narkotycznymi środkami psychoaktywnymi, klienci Centrum okazali się być osobami z przedziału politoksykomanii, a wiodącym środkiem narkotycznym był i jest alkohol. Tym samym rozdział 85154 jest do chwili obecnej podstawowym do klasyfikacji budżetowej rozdziałem, co nie oznacza, że jakkolwiek zapis Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, przypisany do realizacji przez Centrum, jest z tego powodu nie realizowany.”

W sprawie przyczyn niewykazania w I półroczu 2012 r. przez CIK żadnych wydatków w rozdziale 85153 wyjaśniła, że: „Prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów szeroko rozumianych uzależnień realizowany jest przez cały rok budżetowy, zgodnie z Gminnym Programem Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Środki przeznaczone na ich realizację wydawane są wyłącznie na zadania merytoryczne powiązane

z rozwiązywaniem problemów alkoholowych i narkotykowych. W roku 2011 do Centrum zgłosiły się 94 osoby (co stanowi 5% ogółu osób zgłaszających się z uzależnieniem) z problemem narkotykowym, którym udzielono porady i z uwagi na konieczność pomocy w innej formie (terapia stacjonarna lub półstacjonarna) przekazano do ościennych specjalistycznych ośrodków współpracujących z naszą jednostką.

W ciągu roku budżetowego nie dokonuje się bezpośrednich wydatków z rozdziału 85153 – Zwalczanie narkomanii. Wydatki takie mają miejsce pod koniec roku, gdzie na podstawie wniosku do Prezydenta Miasta Bytomia, zwiększa się plan finansowy o rozdział 85153 – zwalczanie narkomanii. W ramach środków zakupuje się niezbędne materiały do prowadzenia profilaktyki (szkoleń), w tym ulotki i filmy DVD prezentowane na zajęciach przez cały rok oraz testy narkotykowe.”

Na przykładzie zadania własnego gminy, określonego w art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, tj. udzielania rodzinom pomocy psychospołecznej i prawnej Dyrektor CLK wyjaśniła, że:

„Centrum Interwencji Kryzysowej i Przeciwdziałania Uzależnieniom, w Punkcie Konsultacyjnym udzielającym bezpłatnych porad prawnych, zatrudnia prawnika na podstawie umowy zlecenia. Średnio rocznie do Punktu zgłasza się 200 osób.

Wydatki z tytułu usług prawnych wyniosły: w 2010 r. – 9 480,- złotych, w 2011 r. – 9 480,- złotych, w I półroczu 2012 r. – 5 400,- złotych.

Centrum zatrudnia specjalistów, którzy w ramach etatu wykonują wszelkie zadania statutowe, zgodnie z obowiązkami służbowymi. Średnio rocznie do Ośrodka Terapii zgłasza się 2000 osób oraz prowadzone są zajęcia szkoleniowo–profilaktyczne dla ok. 5000 osób rocznie.”

(dowód: akta kontroli str. 190, 225)

Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie wyjaśnił, że jednostka ta, wykonując m.in. ujęte w MPPN zadania dotyczące prowadzenia indywidualnej i rodzinnej psychoedukacji dotyczącej problemów narkomanii oraz interwencji w środowisku w celu rozpoznawania sytuacji oraz ustalenia planu pomocy rodzinie, nie wykazała wydatków na te zadania w rozdziale 85153 za 2010 r., 2011 r. i I półrocze 2012 r., gdyż „prowadzone działania nie pociągały za sobą dodatkowych wydatków jakie musiałby w związku z ich realizacją ponosić Ośrodek”.

Odnosnie przyczyn niewykazywania żadnych wydatków w rozdziale 85153 na zadanie określone w art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii wyjaśnił, że: „nie planowano wyodrębnienia wydatków związanych z ww. zadaniem. Nie zaplanowano środków na realizację zadania (...), gdyż świadczenie pracy socjalnej – stanowiące zadanie statutowe tutejszego Ośrodka nie pociąga za sobą kosztów związanych z wypłatą świadczeń. Wsparcie i pomoc dla rodzin dotkniętych problemem uzależnień była i jest świadczona przez tutejszy MOPS na przedstawionych zasadach. Nadmieniam, że w Mieście Bytom powołana jest jednostka realizująca zadania ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii tj. Centrum Interwencji Kryzysowej i Przeciwdziałania Uzależnieniom w Bytomiu, które może korzystać z rozdziału: 85153”.

(dowód: akta kontroli str. 199-200, 227-228).

3.2. W latach 2010–2011 dochody gminy osiągnięte z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18¹ oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości nie zostały w pełni przeznaczone na realizację MPPN oraz programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a mianowicie:

- w 2010 r. dochody te wyniosły 3.204.758,18 zł, zaś łączne wydatki na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii – 2.654.866 zł,

- w 2011 r. ww. dochody wyniosły 3.118.459,93 zł, a wydatki analogicznie – 2.878.936,55 zł.

Niewykorzystane dochody z ww. opłat uzyskane w 2010 r. w wysokości 549,9 tys. zł wykorzystano na inne cele, co stanowiło naruszenie przepisu art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Ustalono ponadto, że dochody z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zostały zaplanowane w kwotach wynoszących dla kontrolowanych lat odpowiednio 2.709.000 zł i 2.913.770 zł.

Koszty realizacji gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, jako suma planowanych wydatków budżetowych, w projektach planów rocznych Dyrektor CIK ustaliła w wysokości: 1.877.281 zł na 2010 r., 1.928.330 zł na 2011 r., 1.946.530 zł na 2012 r. Ww. plany wydatków były wielokrotnie w każdym roku budżetowym zmieniane, jednak Dyrektor nie podała ich łącznej kwoty po zmianach.

Na pytanie o wskazanie działań (metody) przyjętej w celu zapewnienia dochowania wymogu przeznaczenia dochodów z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18¹ oraz dochodów z opłat określonych w art. 11¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości, Dyrektor CIK wyjaśniła, że: „W Centrum Interwencji Kryzysowej i Przeciwdziałania Uzależnieniom planowane rokrocznie wydatki budżetowe są realizowane zgodnie z przepisami ustawy o Wychowaniu w Trzeźwości i Przeciwdziałaniu Alkoholizmowi, tj. z art. 18²”

(dowód: akta kontroli str. 201, 226)

Skarbnik Miasta, odpowiadając na pytanie kontrolera o wskazanie działań podjętych w celu zapewnienia, by kwoty planowanych na 2010 r. i 2011 r. wydatków na realizację programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii odpowiadały planowanym dochodom z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu, skoro istniał ustawowy obowiązek przeznaczenia tych dochodów na ww. 2 wskazane działania – wyjaśnił m.in., że: „Na etapie planowania wydatków zakłada się przeznaczenie wszystkich środków uzyskanych za wydanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu na cele związane wyłącznie z realizacją Miejskiego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Innych Patologii Społecznych. Środki z tego tytułu w latach 2010 i 2011 nie były wydatkowane na inne cele. Faktycznie realizacja wydatków może nie doprowadzić jednak do wydatkowania na wymieniony wyżej program wszystkich środków budżetowych zaplanowanych w danym roku. Sytuacja taka miała miejsce w 2010 i 2011 roku. Wynikała między innymi z ogólnych zasad, do których muszą stosować się wszystkie jednostki sektora finansów publicznych czyli obowiązku wydatkowania środków w sposób celowy i gospodarny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Dlatego też mimo, iż środki uzyskiwane za wydawanie zezwoleń były większe od planowanych pierwotnie nie zostały wydatkowane, gdyż nie stwierdzono racjonalnych potrzeb ich wydatkowania. Ponadto kwoty dochodów częściowo były pozyskiwane z końcem roku budżetowego co również ograniczało możliwości gospodarnego ich wykorzystania. Niewykorzystane środki z roku 2010 po jego zakończeniu stanowiły tzw. wolne środki budżetu. W mojej ocenie po zakończeniu roku budżetowego na mocy art. 263 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wygasa związek pomiędzy dochodami z opłat ze sprzedaży alkoholu i wydatkami na realizację Miejskiego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Innych Patologii Społecznych i z przyczyn formalnych nie ma możliwości spełnienia tego obowiązku bowiem nie można operować kategoriami dochodów i wydatków danego roku po jego zakończeniu. Po zakończeniu roku budżetowego nie mamy do czynienia

z dochodami i wydatkami tego roku ale z jego wynikiem. Wtedy już mamy do czynienia z nadwyżką lub deficytem budżetu lub istnieniem bądź nieistnieniem tzw. wolnych środków. Niezależnie od wyrażonego wyżej poglądu informuję, iż na skutek stanowiska w tym zakresie Najwyższej Izby Kontroli kwota równoważna kwocie niewydatkowanych środków uzyskanych ze sprzedaży zezwoleń na sprzedaż alkoholu w roku 2011 została ponownie zaplanowana z innych źródeł na wydatki związane z realizacją Miejskiego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Innych Patologii Społecznych i powiększyła kwotę środków na wymienione wyżej cele planowanych w roku 2012.

Wskazane wyżej działania miały zapewnić wykorzystanie wszystkich środków uzyskanych ze sprzedaży zezwoleń na sprzedaż alkoholu na wydatki związane z realizacją Miejskiego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Innych Patologii Społecznych. Żadne środki z tego tytułu nie były planowane do wydatkowania na inne cele. Przyjęta od 2012 roku praktyka „przywracania” w kolejnych budżetach miasta równowartości środków niewydatkowanych na realizację programów w poprzednich latach budżetowych powoduje, iż środki planowane do uzyskania ze sprzedaży zezwoleń na sprzedaż alkoholu i faktycznie uzyskane z tego tytułu przez miasto są w pełnej wysokości planowane na wydatki związane z realizacją Miejskiego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Innych Patologii Społecznych.”

(dowód: akta kontroli str. 204, 397 – 399)

W planie finansowym na 2010 r. w łącznej kwocie wydatków do sfinansowania z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w wysokości 2.709 tys. zł na dofinansowanie projektów związanych z profilaktyką alkoholizmu i narkomanii w szkołach w ramach zadań Wydziału Edukacji przewidziano kwotę 701,6 tys. zł, co stanowiło ok. 26%. W największym stopniu (1.874,3 tys. zł, tj. 69%) finansowano tymi dochodami zadania realizowane przez CIK. W planie na 2011 r. ujęto dofinansowanie projektów realizowanych w szkołach w kwocie 863,7 tys. zł stanowiącej ok. 30% wszystkich wydatków, a zadania CIK sfinansowano kwotą 1.925,3 tys. zł (66%). W pozostałej części dochody z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wykorzystywały m.in. MOPR oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze.

(dowód: akta kontroli str. 411 – 412)

3.3. W wyniku kontroli prowadzonych przez Urząd (Wydział Polityki Społecznej) postępowań konkursowych i zawartych w ich wyniku siedem umów o dofinansowanie zadań z zakresu patologii społecznych (w tym narkomanii i alkoholizmu), tj.:

- umowy z 10 marca 2010 r. o udzielenie dotacji w kwocie 6.700 zł na program „Narkotyki chemiczna pułapka” – warsztaty dla młodzieży gimnazjalnej ze Stowarzyszeniem Społeczno-Oświatowym „Progres”,
- umowy z 8 czerwca 2011 r. o wsparcie w kwocie 2.250 zł realizacji przez Stowarzyszenie „Smoleniacy” zadania pod nazwą „Emocjonalni Liderzy Młodzieżowi – ELM”,
- umowy z 2 marca 2011 r. o udzielenie dotacji w kwocie 30.980 zł zawartej z Fundacją „Dom Nadziei” na zadanie pn. „Chcę się zmienić”,
- umowy z 18 maja 2011 r. o wsparcie w kwocie 16.800 zł realizacji przez Fundację „Dom Nadziei” zadania pod nazwą „Pomocna dłoń”,
- umowy z 1 czerwca 2011 r. o wsparcie w kwocie 3.300 zł realizacji przez Chorągiew Śląską ZHP w Katowicach zadania pod nazwą „Wiosenna promocja zdrowia”,
- umowy z 4 kwietnia 2012 r. o wsparcie w kwocie 20.000 zł realizacji przez Fundację „Dom Nadziei” zadania pod nazwą „Chcę się zmienić”,

- umowy z 22 maja 2012 r. o wsparcie w kwocie 4.700 zł realizacji przez Stowarzyszenie „Smoleniacy” zadania pod nazwa „Emocjonalni Liderzy Młodzieży – ELM”

stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- a) Na organizacje pożytku publicznego nałożono obowiązek umieszczania na oryginałach dowodów księgowych określonych klauzul¹⁶, w sytuacji gdy zakres danych zawartych na dowodach księgowych wynikał z przepisów art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁷ oraz polityki rachunkowości określonej w danej jednostce.

Naczelnik WPS, wyjaśniając podstawę zawarcia powyższego wymogu w postępowaniu konkursowym zakończonym w I kw. 2010 r., stwierdził, że: *„Klauzule umieszczono w oparciu o rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. nr 264, poz. 2207) (prawo powszechnie obowiązujące)”*.

Odnosząc się do kolejnych postępowań i umów wskazał na przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. nr 6, poz. 25) oraz pouczenie zamieszczone we wzorze sprawozdania (częściowego – końcowego) z wykonania zadania publicznego. Stwierdził ponadto, że podmioty będące stronami umów cywilnoprawnych mogą w dowolny sposób kształtować ich treść w zakresie obowiązków otrzymującego dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 157, 192, 175, 388 – 389, 393, 582 – 583)

- b) W sześciu sprawach stwierdzono, że na dzień wskazany w umowach, jako data zawarcia umowy i rozpoczęcia realizacji zadań objętych dofinansowaniem, umowy nie były podpisane przez osoby reprezentujące organizacje pożytku publicznego, ponieważ:

- umowa oznaczona jako zawarta w dniu 5 marca 2010 r. dopiero pismem z 10 marca 2010 r. została wysłana do strony celem jej podpisania,
- umowę z 2 marca 2011 r. przesłano stronie w tym samym dniu,
- umowę z 18 maja 2011 r. przesłano w ślad za pismem z 3 czerwca 2011 r.,
- umowa z 1 czerwca 2011 r. została przesłana stronie 15 czerwca 2011 r.,
- umowę z 4 kwietnia 2012 r. wysłano do podpisu 18 kwietnia 2012 r.,
- umowę oznaczoną jako zawartą 22 maja 2012 r. przesłano do podpisu 14 czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 251, 421 – 429)

Udzielając wyjaśnień na temat faktycznej daty zawarcia (podpisania) pierwszej z umów Naczelnik WPS wyjaśnił, że Wydział był w kontakcie telefonicznym i bezpośrednim ze Stowarzyszeniem i przedstawiciele zobligowali się do zawarcia umowy z określoną datą pewną, a Wydział praktykuje przysyłanie umów pocztą. Naczelnik nie wyjaśnił, kiedy dwie strony umowy ją podpisały w związku z oczywistym ustaleniem, że 10 marca 2010 r. umowa nie była podpisana.

(dowód: akta kontroli str. 157, 191)

¹⁶ Np. „wydatek zgodny z ustawą – Prawo zamówień publicznych”.

¹⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm., zwanej dalej „ustawą o rachunkowości”

Odnosząc się do kolejnych przypadków Naczelnik wyjaśnił, że: „Rozbieżność pomiędzy datami pism przekazującymi umowy a datami zawarcia umów (w czterech przypadkach poza jednym, w którym daty są zgodne) wynika z długotrwałej procedury podpisywania umów. Daty wpisane w umowach są datami pewnymi zawarcia umowy, uzgodnionymi przez obie strony i muszą być skorelowane z datami ujętymi w zaktualizowanych przez oferentów załącznikach do umów stanowiących integralną część tych umów (harmonogram realizacji zadania, opis realizacji zadania, kosztorys realizacji zadania) lub ujętymi w samej ofercie, w przypadku gdy nie jest wymagane dokonanie aktualizacji oferty.

Ww. pisma przekazujące umowy mają charakter techniczny i zostały opracowane zgodnie z procedurami Systemu Zarządzania Jakością (norma PN EN ISO 9001:2009), obowiązującymi w tut. Urzędzie. Ponadto w treści ww. pism znalazły się dodatkowe, istotne z punktu rozliczenia dotacji, informacje, w tym o konieczności umieszczania stosownych klauzul na dokumentach księgowych. Jest to podyktowane również tym, że organizacje rozliczając projekty często popełniają wiele błędów, co skutkuje koniecznością wielokrotnego składania korekt do sprawozdań i wydłuża czas rozliczenia zadania.”

(dowód: akta kontroli str. 603 - 604)

W ocenie NIK, wobec braku podpisów osób reprezentujących strony umów nie sposób uznać, że umowy zawarto zgodnie z datami wskazanymi w tych umowach. Należy podkreślić jednocześnie, że wg postanowień tych umów, realizacja zadań nimi objętych rozpoczynała się od daty oznaczonej w umowie jako data zawarcia. Powyższe działania - stwierdzone w odniesieniu do sześciu umów zawartych na łączną kwotę dofinansowania 82.480 zł.

(dowód: akta kontroli str. 432, 456, 487, 524, 557, 393 – 394, 582 – 583)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę na poniższe uchybienia w skontrolowanych postępowaniach konkursowych:

- a) W opublikowanym w dniu 17 grudnia 2009 r. ogłoszeniu o otwartym konkursie, w następstwie którego zawarto umowę w dniu 5 marca 2010 roku, Wydział domagał się m.in. załączenia „sprawozdania finansowego za ubiegły rok”. Jednak ogłoszenie opublikowano na przełomie roku – od 17 grudnia do 19 stycznia 2010 r. i nie było jednoznaczne, o którym roku sprawozdawczym mowa. Według wyjaśnień Naczelnika WPS – mowa była o 2008 r., a wymóg podano w ślad za przepisami wykonawczymi. Wobec wątpliwości co do roku sprawozdawczego, Komisja Konkursowa w przedmiotowym postępowaniu akceptowała, zarówno oferty ze sprawozdaniami za 2008 r., jak i za 2009 r.

Urząd domagał się, by sprawozdania sporządzono zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, jednak wyznaczył termin złożenia oferty kolidujący z terminami sporządzania sprawozdań i ich zatwierdzania.

W przedmiotowym postępowaniu Komisja Konkursowa zakwestionowała kwotę 45 zł w kosztorysie złożonym wraz z ofertą, przy jednoczesnym nieudokumentowaniu powziętej decyzji i niesprecyzowaniu, o jaką pozycję kosztów chodzi. W protokole Komisji Konkursowej nie zawarto żadnych zapisów odnośnie zastrzeżeń na kwotę 45 zł. Naczelnik Wydziału również nie wyjaśnił, w jakiej pozycji kosztorysu Komisja, której przewodniczył, doszukała się zawyżenia o 45 zł. Podał jednocześnie jako odpowiedzialnego za powyższe rozstrzygnięcie Prezydenta Miasta, z uwagi na to, że zaakceptował on propozycję Komisji o dofinansowaniu zadania właśnie w kwocie 6.700 zł.

W sytuacji, gdy stowarzyszenie składające ofertę ubiegało się o dofinansowanie zadania w kwocie 6.745 zł, a Komisja przyznała 6.700 zł, Wydział zażądał

(w pismach z 10 lutego 2010 r. oraz 25 lutego 2010 r.), by stowarzyszenie dostosowało kosztorys i zakres oferowanego zadania do propozycji Komisji Konkursowej i zaktualizowało kosztorys. Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że, domagając się powyższej korekty, dano Stowarzyszeniu możliwość wyboru, czy chce za taką kwotę realizować zadanie. W ocenie NIK, jednym ze skutków tych działań było wydłużenie procedury. Warto jednocześnie wskazać, że analizując na posiedzeniu w dniu 20 stycznia 2010 r. 18 złożonych ofert Komisja przyznała dofinansowanie w wysokości 150.600 zł ze 195.000 zł pozostających do dyspozycji.

(dowód: akta kontroli str. 157-160, 191-198, 231-316)

- b) W postępowaniu wszczętym opublikowaniem ogłoszenia z dnia 11 marca 2011 r. i skutkującym zawarciem umowy z 8 czerwca 2011 r. stwierdzono, że oferta organizacji pożytku publicznego obejmowała dwa zadania częściowe. Komisja wybrała tylko jedno z nich, jednak rozstrzygnięcia w tej sprawie nie udokumentowała. Arkuszy ocen oferty nie wypełniono w rubryce „Uzasadnienie”. Naczelnik WPS, jednocześnie Przewodniczący Komisji, wyjaśnił że *„W trakcie posiedzenia w dniu 1 kwietnia 2011 r. członkowie Komisji Konkursowej w drodze głosowania jednogłośnie (liczbą głosów dziesięć za przyjęciem, zero przeciw i zero wstrzymujących – str. 5 Protokołu) podjęli decyzję, iż uzasadnienia w Karcie indywidualnej oceny oferty będą wypełniane w sytuacji, gdy oferent nie uzyska wymaganej minimalnej łącznej liczby 25 punktów, co w konsekwencji będzie skutkowało jej odrzuceniem ze względów merytorycznych.”* Brak uzasadnienia w protokole z posiedzenia wyboru tylko jednego zadania częściowego, dot. szkolenia grupy liderów młodzieżowych (i rezygnacji z dofinansowania ulotki) oraz niewypełnienie arkuszy ocen w zakresie uzasadnienia wyboru oferty naruszał obowiązek dokumentowania wszelkich czynności i zdarzeń wynikający z wydanego przez Prezydenta Miasta aktu powołania komisji.

Akceptacja tylko jednego zadania częściowego znalazła swoje odzwierciedlenie w treści przygotowanej do podpisu umowy. Naczelnik WPS wyjaśnił, że *„Ze względu na ograniczenie dofinansowania, w gestii podmiotów pozostawiono decyzję co do możliwego zakresu realizacji zadania w ramach przyznanych środków. Tak więc, to samo Stowarzyszenie zdecydowało o rezygnacji z wydawania ulotki. Dlatego też w piśmie z dnia 5 maja 2011 r. nie ma wskazania o odrzuceniu któregośkolwiek z zadań.”*

W trakcie realizacji umowy organ administracji nie skontrolował stanu realizacji zadania oraz rzetelności jego wykonywania, pomimo takiego uprawnienia wynikającego z zapisów umowy. Naczelnik nie wyjaśnił z jakich przyczyn organ odstąpił od takich działań, wskazując jednocześnie, że możliwość kontroli dokumentów trwa do końca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 175-176, 317-392, 401-410)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸, wnosi o:

1. **Planowanie i ewidencjonowanie w sprawozdawczości budżetowej Urzędu wydatków na zadania własne gminy dotyczące przeciwdziałania narkomanii we właściwych rozdziałach klasyfikacji budżetowej.**
2. **Podjęcie działań w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w obowiązującym Miejskim Programie Przeciwdziałania Narkomanii.**
3. **Bieżące monitorowanie i ewaluacja zadań wykonywanych w ramach Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii.**
4. **Zawieranie umów pisemnych z organizacjami pożytku publicznego przed terminem realizacji dofinansowanych zadań.**

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach, w terminie 15 dni 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, dnia 6 lutego 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Dyrektor
Edmund Sroka

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.