



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-24-02/2013
P/13/068

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/068 – Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Bogusława Pala, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 87424 z dnia 2 października 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Mysłowicach, ul. Powstańców 1, 41-400 Mysłowice ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Edward Lasok, Prezydent Miasta Mysłowice ² (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w latach 2011-2013 (do czasu zakończenia kontroli)

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższa ocena ogólna wynika z ocen cząstkowych obszarów objętych kontrolą. Formułując ją, NIK uwzględniła w szczególności:

- uchwalenie i realizację *Strategii rozwiązywania problemów społecznych w Mysłowicach na lata 2011-2020*⁴, jak również uchwalanie w każdym roku objętym kontrolą *Miejskich Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych*⁵ i *Miejskich Programów Przeciwdziałania Narkomanii*⁶, z uwzględnieniem zadań dotyczących dzieci i młodzieży, m.in. poprzez realizację programów profilaktycznych wdrażanych w placówkach oświatowych,
- zapewnienie opieki pedagogów szkolnych oraz funkcjonowania świetlic we wszystkich miejskich placówkach oświatowych,
- zapewnienie środków finansowych na doskonalenie zawodowe nauczycieli, w tym również na szkolenia z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii i innych patologii.

Na ogólną ocenę wpłynęły następujące nieprawidłowości:

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Zwany dalej „Prezydentem”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Zwana dalej Strategią rozwiązywania problemów społecznych.

⁵ Zwane dalej MPiRPA.

⁶ Zwane dalej MPPN.

- nieskuteczne sprawowanie kontroli realizacji obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat i niepodejmowanie działań w tym zakresie w okresie od stycznia do października 2013 r.,
- brak jakościowych i ilościowych wskaźników oceny programów, o których mowa w art. 16b ustawy o pomocy społecznej,
- nierzetelne sporządzanie sprawozdań z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii za lata 2011 i 2012,
- niezgodnie z przeznaczeniem wydatkowanie kwoty 924.075,40 zł ze środków na przeciwdziałanie alkoholizmowi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Ocena realizacji zadań w zakresie zapobiegania (przeciwdziałania) przejawom patologii wśród dzieci i młodzieży przez gminy

1. Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych

Opis stanu
faktycznego

Rada Miasta przyjęła Strategię rozwiązywania problemów społecznych w Mysłowicach na lata 2011-2020⁷, zgodnie z art.17 ust. 1 pkt 1 i art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁸.

Projekt Strategii opracował Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (MOPS), prowadząc prace w grupach roboczych z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz konsultując go z jednostkami realizującymi zadania wpisujące się w Strategię (pięć Wydziałów Urzędu Miasta⁹ oraz Powiatowy Urząd Pracy i Dom Pomocy Społecznej).

Podstawowym działaniem przyjętym w Strategii było przeciwdziałanie skutkom ubóstwa przez sprawne i efektywne zorganizowanie systemu pomocy społecznej oraz wspieranie instytucji rodziny i promowanie zdrowego stylu życia. Określono w niej sześć priorytetów Strategii Rozwiązywania Problemów społecznych¹⁰, w ramach których wyznaczono cele działań osiąganych przez projekty socjalne, spójne z problemami społecznymi z terenu Gminy. W dwóch priorytetach¹¹ uwzględniono działania skierowane na zapobieganie patologiom wśród dzieci i młodzieży szkolnej (w tym organizację zajęć pozaszkolnych w ramach realizacji programów edukacyjno-profilaktycznych dla dzieci i młodzieży w wieku szkolnym oraz organizację wypoczynku wakacyjnego w ramach Akcji Lato i Zima, jak również profilaktykę uzależnień przez realizację programów profilaktycznych w placówkach oświatowych i pozaoświatowych oraz realizację MPPiRPA i MPPN).

⁷ Uchwała Rady Miasta Nr LXXX/1173/10 z dnia 28 października 2010 r.

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm., zwana dalej *ustawą o pomocy społecznej*.

⁹ Wydziały: Zdrowia i Spraw Społecznych, Gospodarki Mieszkaniowej i Komunalnej, Bezpieczeństwa Publicznego i Reagowania Kryzysowego, Edukacji i Promocji.

¹⁰ Priorytety Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych: A) Sprawny, efektywny system pomocy społecznej dostosowany do potrzeb wynikających z rozeznanych problemów; B) Tworzenie warunków sprzyjających umacnianiu instytucji rodziny; C) Tworzenie warunków sprzyjających zdrowiu; D) Tworzenie godnych warunków zamieszkania; E) Tworzenie warunków sprzyjających aktywizacji osób bezrobotnych oraz zagrożonych utratą zatrudnienia; F) Tworzenie warunków rozwoju aktywności i samoorganizacji społeczności lokalnej.

¹¹ Priorytety: B - Tworzenie warunków sprzyjających umacnianiu instytucji rodziny i C - Tworzenie warunków sprzyjających zdrowiu.

Realizację Strategii skierowano do instytucji gminnych działających w szeroko rozumianym obszarze polityki społecznej¹² oraz organizacji pozarządowych¹³, jako współrealizatorów.

(dowód: akta kontroli str. 5-30,395,397)

Ustalone
nieprawidłowości

W opracowanej Strategii nie określono sposobu realizacji przyjętych działań (brak wskaźników jakościowych i ilościowych), o którym mowa w art. 16b ustawy o pomocy społecznej.

I Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że w czasie opracowywania Strategii nie obowiązywały wytyczne mówiące o strukturze dokumentu, dopiero zapisy art.16b ustawy o pomocy społecznej dookreśliły, jakie elementy powinna zawierać. Dodał, że w bieżącym roku MOPS podjął działania zmierzające do jej aktualizacji, z uwzględnieniem obowiązujących aktów prawnych.

Dyrektor MOPS poinformował, że w czerwcu 2013 r. wystąpił do podmiotów zaangażowanych w realizację i koordynację założeń strategicznych o aktualizację zapisów Strategii. Na podstawie otrzymanych uwag zaktualizuje priorytety i cele oraz opracuje wskaźniki i metody ich ewaluacji.

(dowód: akta kontroli str. 392,395)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność w powyższym zakresie.

2. Działania oświatowe realizowane przez gminę

Opis stanu
faktycznego

Gmina Mysłowice, Miasto na prawach powiatu, w okresie objętym kontrolą realizowała zadania własne gminy i powiatu w zakresie spraw oświatowych. W związku z tym Miasto było organem prowadzącym dla 28 szkolnych placówek oświatowych, w tym 15 szkół podstawowych, 6 gimnazjów i 7 szkół ponadgimnazjalnych - II Liceum Ogólnokształcące, Zespół Szkół Ogólnokształcących, Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 1, Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 2, Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 3, Zespół Szkół Specjalnych i Zespół Szkół Sportowych.

Do placówek tych uczęszczało:

7738 uczniów w roku szkolnym 2011/2012, w tym:

- 3530 uczniów do szkół podstawowych,
- 1792 uczniów do gimnazjów,
- 2416 uczniów do szkół ponadgimnazjalnych.

7559 uczniów w roku szkolnym 2012/2013, w tym:

- 3556 uczniów do szkół podstawowych,
- 1704 uczniów do gimnazjów,
- 2299 uczniów do szkół ponadgimnazjalnych.

W placówkach tych zatrudniano:

w roku szkolnym 2011/2012 - pedagogów szkolnych w wymiarze 33,7 etatu i psychologów w wymiarze 3,8 etatu, w tym:

¹² Prezydent Miasta, Rada Miasta, poszczególne wydziały Urzędu Miasta, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (MOPS) i jednostki organizacyjne MOPS-u, Dom Pomocy Społecznej, Dom Dziecka, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, Sąd Rodzinny, Służba Kuratorska, Jednostki Systemu Zdrowia, Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ośrodek rehabilitacyjno-Opiekuńczy, jednostki systemu edukacji w mieście, jednostki kultury i sztuki, Powiatowy Urząd Pracy w Mysłowicach, Żłobek Miejski.

¹³ Stowarzyszenie Pomocy Niepełnosprawnym „Skarbek”, Stowarzyszenie Amazonek „Tęcza”, Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom Niepełnosprawnym „Radość”, Polski Związek Niewidomych Koło Terenowe w Mysłowicach, Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów Oddział Rejonowy w Mysłowicach, Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Oddział w Mysłowicach, Stowarzyszenie „Nasza Wspólna Przyszłość”, Stowarzyszenie Rodzin Wielodzietnych, Caritas

- w szkołach podstawowych - pedagogów na 14,2 etatu i psychologów na 1,0 etacie,
- w gimnazjach – pedagogów na 10 etatów i psychologów na 1,8 etatu,
- w szkołach ponadgimnazjalnych – pedagogów na 9,5 etatu i psychologów na 1,0 etacie,

w roku szkolnym 2012/2013 - pedagogów szkolnych w wymiarze 29,17 etatu i psychologów w wymiarze 3,62 etatu, w tym:

- w szkołach podstawowych – pedagogów na 12,22 etatu i psychologów na 0,5 etatu,
- w gimnazjach – pedagogów na 8,68 etatu i psychologów na 1,12 etatu,
- w szkołach ponadgimnazjalnych – pedagogów na 8,27 etatu i psychologów na 2,0 etaty.

We wszystkich podległych placówkach zapewniono opiekę pedagoga szkolnego oraz higienistki. Natomiast opiekę psychologa zapewniono w 1 szkole podstawowej, w 2 gimnazjach i w 2 ze szkół ponadgimnazjalnych.

I Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że psychologowie zatrudnieni byli w placówkach, w których pojawiają się zwiększone problemy wychowawcze, wynikające ze specyfiki środowiska (szkoła z oddziałami integracyjnymi, szkoła usytuowana w tzw. „trudnej dzielnicy” ze względu na duże bezrobocie, szkoła specjalizująca się w pracy z uzdolnioną młodzieżą na poziomie gimnazjalnym i ponadgimnazjalnym oraz szkoła najliczniejsza w mieście).

We wszystkich szkołach podstawowych i gimnazjach funkcjonowały świetlice, a liczba uczniów nie przekraczała 25 w grupie wychowawczej.

Ponadto w Gminie funkcjonowała Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, w której w roku szkolnym 2011/2012 zatrudniano 10 pedagogów i 8 psychologów oraz 8 pedagogów i 9 psychologów w roku szkolnym 2012/2013.

(dowód: akta kontroli str. 31-36,366)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w powyższym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie prowadzono, w okresie objętym kontrolą, zbiór danych o liczbie młodzieży w wieku 16-18 lat zameldowanej na terenie Gminy, zarówno spełniającej, jak i niespełniającej tego obowiązku¹⁴, zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁵.

Wg stanu na dzień 31 marca, zgodnie z art. 112 ust. 3 w zw. z art. 107 ust. 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej¹⁶, w Systemie Informacji Oświatowej (SIO) młodzieży w wieku 16-18 lat wykazano: 2 442 osoby – w 2011 r., 2 236 osób - w 2012 r. i 2 119 osób - w 2013 r., a liczba zameldowanych w ww. wieku na ten dzień na pobyt stały w ewidencji ludności odpowiednio: 2 440, 2 238 i 2 117 osób.

Dyrektorzy placówek oświatowych w ww. okresie zwracali się do Urzędu z informacjami o niespełnieniu obowiązku nauki przez 30 uczniów - 15 w roku szkolnym 2011/2012 i 15 w roku szkolnym 2012/2013. Z Urzędu wystąpiono

¹⁴ Ewidencja ludności prowadzona przez Wydział Spraw Obywatelskich, ewidencja Excel prowadzona w Wydziale Edukacji, Kultury i Sportu.

¹⁵ Dz. U. z 2004r., Nr 256, poz. 2572 ze zm., zwana dalej *ustawą o systemie oświaty*.

¹⁶ Dz. U. Nr 139, poz. 814 ze zm.

pisemnie do wszystkich rodziców o udzielenie informacji o przyczynach niespełnienia przez dzieci obowiązku nauki, przy czym w przypadku 8 uczniów z roku szkolnego 2012/2013 pisma te wysłano dopiero w trakcie trwania kontroli.

W żadnym z ww. 30 przypadków nie wszczęto postępowania egzekucyjnego. I Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że *podjęcie działań egzekucyjnych poprzedzone jest pismem do rodzica z prośbą o przybycie i podanie przyczyny braku realizacji obowiązku szkolnego przez dziecko. W trakcie rozmowy przeprowadzanej pomiędzy Naczelnikiem Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu, a wezwanym rodzicem, rodzic zostaje poinformowany jakie konsekwencje wiążą się z brakiem realizacji obowiązku szkolnego. Jednocześnie zobowiązuje się dopilnować by dziecko podjęło naukę.* Dodał, że nie wszczęto postępowań egzekucyjnych, gdyż w większości przypadków uczniowie Ci pochodzą z rodzin patologicznych i nie byłoby możliwości wyegzekwowania nałożonej kary.

(dowód: akta kontroli str.38-41,46-53,397)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W przypadku 11 uczniów, zgłoszonych przez dyrektorów placówek oświatowych, którzy w roku szkolnym 2012/2013 w okresie od stycznia do czerwca 2013 r. przekroczyli 50% próg nieusprawiedliwionych nieobecności w skali miesiąca, działania zmierzające do ustalenia przyczyny niespełnienia przez nich obowiązku nauki podjęto dopiero w październiku 2013 r., pomimo że w 3 przypadkach Dyrektor Szkoły Ponadgimnazjalnej Nr 2 w Mysłowicach w międzyczasie kilka razy informował Gminę o nieobecności uczniów. W 3 innych przypadkach uczniowie osiągnęli 18 rok życia i przestali podlegać obowiązkowi nauki, a w stosunku do pozostałych 8 uczniów w dniu 28 października 2013 r. zwrócono się do rodziców o udzielenie informacji o przyczynach niespełnienia przez dziecko obowiązku nauki lub ewentualnych zmianach w tym zakresie.

W rezultacie, w okresie od stycznia do października 2013 r., Gmina nie realizowała obowiązku sprawowania kontroli w zakresie spełniania przez uczniów obowiązku nauki, określonego w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

W złożonych wyjaśnieniach pracownik Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu¹⁷ odpowiedzialny, zgodnie z zakresem czynności, za prowadzenie wszystkich spraw związanych z realizacją obowiązku szkolnego i obowiązku nauki przez dzieci w wieku 16-18 lat poinformował, że przyczyną takiego stanu rzeczy było jego przeoczenie, które wynikało z nadmiaru obowiązków. Naczelnik WEKiS oświadczył, że przypominał pracownikowi o realizacji powierzonego obowiązku i wyznaczał mu terminy, jednak nie uzyskiwał niezbędnych materiałów w tym zakresie. Dodał, że „uwagi w zakresie nieterminowego wykonywania obowiązków zostały ujęte w dokonywanej na koniec września 2013 r. ocenie pracownika”.

Zdaniem NIK, dotychczas sprawowana kontrola była również nieskuteczna, ponieważ, jak wynika z wyjaśnień złożonych przez tego samego pracownika, WEKiS nie występował on do dyrektorów placówek oświatowych w celu potwierdzenia powrotu ucznia do szkoły, uznając że brak kolejnej informacji ze strony dyrektora jest równoznaczny z potwierdzeniem powrotu ucznia. Według informacji złożonych przez dyrektorów placówek oświatowych z terenu Miasta Mysłowice¹⁸, którzy w okresie objętym kontrolą zwrócili się do Urzędu z informacjami o niespełnieniu obowiązku nauki, w przypadku 12 uczniów (4 z roku szkolnego 2011/2012 oraz 8 z roku szkolnego 2012/2013), tylko 1 powrócił do placówki,

¹⁷ Zwany dalej „WEKiS”.

¹⁸ II Liceum Ogólnokształcącego, Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych Nr 1, Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych Nr 2 oraz Gimnazjum nr 6.

5 z nich w międzyczasie osiągnęło pełnoletniość, 5 podjęło naukę w innych placówkach, a 1 oczekuje na miejsce w zakładzie poprawczym.

(dowód: akta kontroli str. 38-41,42-44,399,401,403,405,426)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność w powyższym zakresie.

4. Doskonalenie nauczycieli w zakresie przeciwdziałania zjawiskom patologicznym w szkole

Opis stanu faktycznego

W budżetach Gminy na lata 2011, 2012 i 2013 wyodrębniono środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem doradztwa metodycznego w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, zgodnie z art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹⁹. I tak zaplanowano wydatkować:

- 468.117 zł (w tym 82.613 zł na doradców metodycznych) w 2011 r.,
- 542.296 zł (w tym 84.902 zł na doradców metodycznych) w 2012 r.,
- 543.979 zł (w tym 104.312 na doradców metodycznych) w 2013 r.

Wydatki wykonano w kwotach odpowiednio – 195.328,74 zł (41,7% planu), 223.680,92 zł (41,2% planu) i 152.394,87 zł do 31.08.2013r. (28,0%), natomiast na szkolenia zgodnie z przyjętymi harmonogramami. Udział wydatków na szkolenia z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii i innym patologiom w łącznej kwocie wydatków poniesionych na szkolenia nauczycieli wynosił: 3,7% w 2011 r., 0,31% w 2012 r. i 0,98% do 31 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 55-63)

5. Zadania w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2013 Rada Miasta co roku uchwałała MPPIRPA. Celem głównym przyjętych Programów było tworzenie spójnego systemu działań profilaktycznych i naprawczych, do realizacji którego określono trzy cele operacyjne:

- zapobieganie powstawaniu nowych problemów alkoholowych,
- przeciwdziałanie negatywnym skutkom nadużywania alkoholu,
- zwiększenie zasobów niezbędnych do rozwiązywania już występujących problemów.

Określone w Programach zadania powiązano z ustalonymi celami, tak że stanowiły one kontynuację zadań zainicjowanych w latach poprzednich. Realizatorami zadań były m.in. Stowarzyszenia²⁰, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Wydziały Urzędu Miasta²¹ i jednostki oświatowe²².

W ww. Programach uwzględniono zagadnienia dotyczące dzieci i młodzieży, poprzez m.in. organizowanie i rozwijanie działalności pozalekcyjnej w szkołach dla dzieci ze środowisk zagrożonych problemem alkoholowym; prowadzenie poradnictwa psychologicznego dla dzieci i młodzieży z zaburzeniami emocjonalnymi uwarunkowanymi sytuacją rodzinno-wychowawczą w środowiskach zagrożonych alkoholizmem; dofinansowanie działalności prowadzonej na rzecz dzieci i młodzieży

¹⁹ Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674 ze zm.

²⁰ Stowarzyszenie Trzeźwościowo-Abstynenckie „Wsparcie”, Stowarzyszenie Klub Abstynentów „Górnik”, Stowarzyszenie Rodzin Abstynenckich „Ogniwo”.

²¹ Wydziały: Zdrowia i Spraw Społecznych; Edukacji, Kultury i Sportu (a w 2011 r. odrębnie Kultury i odrębnie Edukacji).

²² Szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne.

ze środowisk dotkniętych problemem alkoholowym oraz zagrożonych alkoholizmem, w tym organizacji różnych form spędzania czasu wolnego oraz dofinansowanie organizacji kolonii i obozów, z realizacją programu profilaktyczno-terapeutycznego lub wychowawczego, bądź realizowanie na terenie szkół programów profilaktycznych „NOE”, „Korekta”, „Nasze spotkania”, „Spójrz inaczej”.

Zadania ujęte w Programach określono w oparciu o zlecone przez Urząd diagnozy problemów²³, z których wynikało, że alkoholizm w mieście zajmował drugie miejsce w hierarchii problemów społecznych. Największe zagrożenie tym problemem dotyczyło grupy wiekowej 15-16 lat. Jak wykazały ankiety, młodzi ludzie nie mieli problemu z omijaniem zakazu sprzedaży alkoholu osobom nieletnim. Najczęściej spożywanym napojem alkoholowym wśród młodzieży było piwo, a wielu młodych ludzi sięgało po alkohol, traktując jego picie jako „lekarstwo na problemy i smutki”. Problemy tego środowiska zdiagnozowano w ww. opracowaniach, z których wynikało, że problem zagrożenia alkoholizmem wśród młodzieży z roku na rok narastał.

W Sprawozdaniach z realizacji MPPiRPA za lata 2011 i 2012 zawarto szczegółowe informacje o sposobach realizowanych celów operacyjnych oraz o liczbie osób korzystających z oferowanych form z zakresu profilaktyki, terapii i leczenia.

(dowód: akta kontroli str. 64-94,392,397,433-434,442-443,451-452)

Według informacji Komendanta Miejskiego Policji w Mysłowicach, w latach 2011-2012 nie odnotowano przypadków sprzedaży alkoholu osobom poniżej 18 roku życia.

(dowód: akta kontroli str. 361,364)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Do MPPiRPA na 2013 r. wprowadzono zadanie inwestycyjne sfinansowania budowy obiektu sportowego.

W ocenie NIK, ujęcie w ww. programie zadania inwestycyjnego i wskutek tego finansowanie budowy boiska sportowego wykracza poza działania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu, określone w art. 4¹ ust. 1-2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁴. W konsekwencji oznacza to wykorzystanie dodatkowych środków na prowadzenie działalności inwestycyjnej w gminie z puli pochodzącej z opłat za zezwolenie na sprzedaż alkoholu i przeznaczonej wyłącznie na walkę z problemami alkoholowymi na terenie gminy²⁵.

Odpowiedzialnym za przygotowanie projektu uchwały przedkładanej pod obrady Rady Miasta był Prezydent Miasta.

I Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że w Szkole Podstawowej nr 14, zgodnie z MPPiRPA, prowadzona jest działalność pozalekcyjna dla dzieci ze środowisk zagrożonych problemem alkoholowym, w tym m.in. zajęcia sportowe. Dofinansowanie budowy boiska sportowego wpłynęło w sposób znaczący na uatrakcyjnienie zajęć pozalekcyjnych prowadzonych dla dzieci i młodzieży.

(dowód: akta kontroli str. 408,640)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W MPPiRPA na lata 2011-2013 nie określono sposobu monitorowania i mierników osiągnięcia przyjętych celów.

²³ Wykonane przez Firmę EKSTER „Diagnozy problemów uzależnień i innych zagrożeń społecznych dla miasta Mysłowice” oraz w zakresie m.in. „Alkohol a młodzież” na lata 2011, 2012 i 2013.

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.

²⁵ Co szczegółowo opisano w punkcie 13 wystąpienia pokontrolnego.

I Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie zawiera uregulowań i zapisów wskazujących na obowiązek wprowadzania do przyjmowanych programów wskaźników monitorujących.

Zdaniem NIK, brak jakościowych i ilościowych wskaźników MPPiRPA nie pozwala na dokonanie oceny skuteczności. W związku z tym, w ocenie NIK, Program ten sporządzono nierzetelnie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność w powyższym zakresie.

6. Zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2013 Rada Miasta co roku uchwałała MPPN.

W przyjmowanych na każdy rok Programach wyznaczono dwa cele strategiczne:

- zapobieganie powstawaniu nowych problemów narkotykowych,
- zmniejszenie rozmiaru problemów, które występowały, w chwili uchwalania tych programów.

do realizacji których wyznaczono pięć celów operacyjnych:

- monitorowanie skali zjawiska narkomanii, szczególnie u dzieci i młodzieży,
- ograniczenie i zmiana struktury używania środków psychoaktywnych,
- zmiana zachowań, postaw mieszkańców oraz postaw pracowników organizacji pozarządowych i instytucji Mysłowic w sytuacjach związanych z problemem uzależnień od środków psychoaktywnych,
- wdrożenie nowoczesnych form profilaktyki kierowanej w szczególności do dzieci i młodzieży,
- zwiększenie skuteczności i dostępności w zakresie nowoczesnych strategii i metod rozwiązywania problemu uzależnień od narkotyków.

W zadaniach określonych w MPPN na lata 2011-2013 ujęto m.in. zadania wynikające z Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2016²⁶ wskazane w kierunkach działań przewidzianych do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach profilaktyki oraz w celu operacyjnym – *Wzmacnianie lokalnych systemów profilaktyki i rozwiązywania problemów narkomanii na rzecz mieszkańców województwa śląskiego* - określonym w Programie przeciwdziałania narkomanii w województwie śląskim na lata 2011-2016, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii²⁷.

W okresie objętym kontrolą ww. Programy nie były przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych wojewody.

Diagnozę problemu narkomanii w Mieście oparto na wcześniej przywołanych opracowaniach, zleconych przez Urząd, z których wynikało, że narkotyzowanie się nie jest przez uczniów²⁸ postrzegane jako zjawisko marginalne. Badania wynikające z diagnoz na lata 2011-2013 wskazywały, że do kontaktów ze środkami odurzającymi w 2010 r. przyznało się 5% uczniów szkół podstawowych, 20% uczniów gimnazjów i 24% uczniów szkół ponadgimnazjalnych, a w 2011 r.

²⁶ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2016 Dz. U. Nr 78, poz. 428.

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 124, ze zm.

²⁸ Badaniem objęto próby z populacji uczniów klas VI szkół podstawowych, klas III gimnazjów i klas II szkół ponadgimnazjalnych.

odnotowano wzrost tych przypadków do odpowiednio: 15%, 27% i 26%. W 2012 r. odnotowano spadek kontaktów ze środkami odurzającymi wśród uczniów gimnazjów do 9%, ale wzrosła do 42% liczba uczniów szkół ponadgimnazjalnych. Wskazaniem w Programach Koordynatorem realizacji zadań był Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych, a jako realizatorów wskazano: Wydział Edukacji, Kultury i Sportu, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną, Poradnię Zdrowia Psychicznego, Komendę Miejską Policji, Straż Miejską, jednostki oświatowe oraz lokalne instytucje i organizacje pozarządowe.

W przyjętych Programach ujęto zadania z zakresu profilaktyki narkomanii dla dzieci i młodzieży. Określono w nich m.in. prowadzenie przez Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną poradnictwa psychologicznego dla dzieci i młodzieży ze środowisk zagrożonych problemem narkomanii; organizację zajęć pozalekcyjnych dla dzieci z tych środowisk w oparciu o istniejącą bazę świetlic szkolnych²⁹, organizację i prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowo-rekreacyjnych w ramach szkolnych kół sportowych i sekcji MOSiR Mysłowice, realizację w szkołach ponadgimnazjalnych przez pedagogów szkolnych programu profilaktycznego „Nasze spotkania” oraz innych programów profilaktycznych zatwierdzonych przez Prezydenta Miasta³⁰. W przyjętych Programach przewidywano wsparcie programu profilaktycznego „Spójrz inaczej” rekomendowanego przez Bank Programów Profilaktycznych Ośrodka Rozwoju Edukacji.

Programy nie określały kosztów realizacji poszczególnych zadań w każdym roku, niemniej w budżetach zadaniowych Wydziałów³¹ na lata 2011-2013, w rozdziale 85153 – Zwalczanie narkomanii uszczegółowiono zaplanowane na ten cel wydatki. Na etapie planowania jednak nie uszczegółowiono wydatków na poszczególne placówki oświatowe.

(dowód: akta kontroli str. 132-154,234-241,364,434,443,452)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W MPPN na lata 2011-2013 nie określono sposobu monitorowania i mierników osiągnięcia przyjętych celów.

I Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii nie zawiera uregulowań i zapisów wskazujących na obowiązek wprowadzania do przyjmowanych programów wskaźników monitorujących. Dodał, że oceny skuteczności realizacji MPPN dokonywano, biorąc pod uwagę m.in. liczbę porad udzielonych przez punkt konsultacyjny dla osób uzależnionych od środków psychoaktywnych oraz dla ich rodzin; liczbę stwierdzonych przez KMP Mysłowice przestępstw narkotykowych oraz liczbę osób nieletnich w nich uczestniczących; liczbę edycji programów profilaktycznych przyjętych do realizacji.

Zdaniem NIK, brak jakościowych i ilościowych wskaźników MPPN ogranicza ocenę skuteczności podejmowanych działań i całego Programu. Obowiązek dokonania oceny końcowej Programów wynika z art. 10 ust. 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1-3 i art. 11 ust.1 ustawy o *przeciwdziałaniu narkomanii* powinien być wprost zapisany w Programie, bowiem bez dokonywania takiej oceny trudno mówić o uwzględnieniu zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz

²⁹ W ramach których w latach 2011i 2012 realizowano własne programy profilaktyczno-terapeutyczne: „Szkolne skrzaty” (SP nr 2), „Żyj radośnie” (SP nr 3), „Jesteśmy razem” (SP nr 6), „Siódemeczka” (SP nr 7), „Program grupy socjoterapeutycznej” (SP nr 9), „Żyj bezpiecznie” (SP nr 10), „Program pozytywnych szans – szczęśliwa 13” (SP nr 13), „Bądź sobą” (SP nr 15), „Mój mały świat” (SP nr 16), „Droga” (Gimnazjum nr 2), „Program pozytywnych szans” (Gimnazjum nr 3), „Żyj zdrowo i bezpiecznie” (Gimnazjum nr 4), „Czego ludzie szukają w krainie ETOCH” (Gimnazjum nr 5), „Daj sobie szansę” (Gimnazjum nr 6), „Program profilaktyczno-terapeutyczny dla dzieci i młodzieży niedostosowanych i zagrożonych niedostosowaniem społecznym” (Zespół Szkół Specjalnych), „Lubię siebie – dobrze się bawię” (Zespół Szkół Sportowych).

³⁰ W latach 2011-2013 były to: „Krok po kroku”, „Uzależnienie przecież nie ja”, w latach 2011-2012 - „Arion – profilaktyka narkomanii i dopalaczy” i w 2013 r. „Marihuana – sadzić, palić i...zwariować”.

³¹ Wydziałów: Zdrowia i Spraw Społecznych; Bezpieczeństwa Publicznego i Reagowania Kryzysowego oraz od 2013 r. Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu.

kierunków działań wynikających z Krajowego Programu. Zatem, w ocenie NIK, program ten opracowano nierzetelnie.

(dowód: akta kontroli str. 132-154,234-241,392-393,428)

7. Monitoring realizowanych działań profilaktycznych

Opis stanu
faktycznego

W latach objętych kontrolą realizatorzy zadań MPPN raz w roku przedkładali informacje o stopniu realizacji zadań, które analizował koordynator Programów (Wydziału Zdrowia), w związku z przygotowywaniem materiałów sprawozdawczych.

Roczne Sprawozdania z Realizacji MPPN za lata 2011 i 2012 Prezydent Miasta przedkładał Radzie Miasta do 31 marca każdego następnego roku, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Rada Miasta przyjmowała ww. sprawozdania większością głosów.

Sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii za lata 2011 i 2012 składano do Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Województwa Śląskiego (ROPS), z zachowaniem wyznaczonych terminów.

Ponadto, w kwietniu każdego roku przygotowywano materiały na Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Rady Miasta poświęcone m.in. problemom narkomanii³².

Wyniki przeprowadzonych w ww. okresie analiz nie spowodowały zmian Programów w trakcie ich obowiązywania.

(dowód: akta kontroli str. 155-161,163,164-170,172,173-188,189,190-204, 205, 206-233)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, brak określonych mierników stopnia realizacji poszczególnych zadań zawartych w MPPN oraz przeprowadzane raz w roku analizy stopnia realizacji zadań uniemożliwiały ich bieżące i efektywne monitorowanie w aspekcie finansowym i rzeczowym, a co za tym idzie formułowanie wniosków, które mogłyby być wykorzystywane do zmian Programów. W związku z tym, działania w tym zakresie, w ocenie NIK, realizowano nierzetelnie.

8. Ewaluacja Gminnych Programów Przeciwdziałania Narkomanii

Opis stanu
faktycznego

W MPPN na lata 2011 i 2012 nie określono sposobu przeprowadzenia ewaluacji. Biorąc pod uwagę, że Programy te przyjmowano każdego roku, nie określając długoterminowej perspektywy czasowej osiągnięcia założonych celów, należy przyjąć, że ewaluację należało przeprowadzić po upływie każdego roku.

I Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że analizy Programów dokonywano każdorazowo przed przygotowaniem kolejnego Programu na następny rok w oparciu m.in. o dane otrzymane z przeprowadzonej „Diagnozy Problemów Społecznych”, z pracy Punktu Konsultacyjnego oraz dane sprawozdawcze otrzymywane od współrealizatorów Programu, tj.: Komendy Miejskiej Policji w Mysłowicach, Straży Miejskiej, MOPS, Wydziałów realizujących zadania, Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej i Poradni Zdrowia Psychicznego.

(dowód: akta kontroli str.366)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Urząd nie przeprowadzał ewaluacji MPPN za lata 2011 i 2012, co - w ocenie NIK - było działaniem nierzetelnym. Wprawdzie co roku opracowywano „Diagnozę Problemów społecznych i sporządzano roczne sprawozdania z realizacji zadań

³² Materiał na Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Rady Miasta Mysłowice „Rozwiązywanie problemów społecznych dotyczących alkoholizmu, narkomanii i przemocy w rodzinie” z dnia 19 kwietnia 2012 r. i 18 kwietnia 2013 r.

wynikających z Programów, niemniej nie dokonywano ocen stopnia realizacji założonych w Programach celów i nie formułowano w związku z tym wniosków na kolejny okres, a zatwierdzone rokrocznie Programy stanowiły powielenie zadań z roku ubiegłego.

9. Wspomaganie przez gminę działań w zakresie profilaktyki narkomanii prowadzonej wśród dzieci i młodzieży szkolnej

Opis stanu faktycznego

Gmina w okresie objętym kontrolą prowadziła, stosownie do zadań ujętych w MPPN na lata 2011 i 2012, profilaktyczną działalność informacyjną, edukacyjną oraz szkoleniową w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii wśród uczniów szkół podstawowych, gimnazjów i ponadgimnazjalnych.

Gmina wspierała finansowo działania z zakresu profilaktyki uniwersalnej oraz selektywnej. Z zakresu profilaktyki uniwersalnej objęto realizację programów profilaktycznych³³, warsztatów profilaktyczno-wychowawczych dla młodzieży, rodziców i nauczycieli³⁴ oraz zorganizowanie dla uczniów klas III szkół podstawowych udziału w spektaklu wystawianym przez Teatr Profilaktyczny im. Marka Kotańskiego w Krakowie³⁵. Natomiast w zakresie profilaktyki selektywnej sfinansowano program psychoprofilaktyczny „Nasze spotkania”, skierowany do młodzieży ponadgimnazjalnej³⁶.

(dowód: akta kontroli str.136-138,144-146,152-154,158-160,167-169,194-196,420)

10. Działania wspierające integrację środowiskową dzieci i młodzieży mającej trudności z przystosowaniem do życia

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą łącznie 22 nieletnich miało trudności z przystosowaniem do życia, z tego 11 w roku szkolnym 2011/2012, 10 w roku szkolnym 2012/2013 i 1 w roku szkolnym 2013/2014.

Wnioski do Ośrodka Rozwoju Edukacji (ORE) o skierowanie tych nieletnich do ośrodków wychowawczych przygotowano w Gminie od 7 do 36 dni, a w jednym przypadku aż 233 dni.

I Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił tak długą zwłokę brakiem kompletnej dokumentacji z Sądu Rejonowego, niezbędnej do założenia karty wychowanka.

Dla 10 nieletnich ORE wskazał ośrodek wychowawczy w tym samym dniu bądź w ciągu jednego dnia od zgłoszenia przez Miasto. Dla pozostałych 12 liczba dni oczekiwania na wskazanie przez ORE odpowiedniego ośrodka wynosiła od 2 do 56 dni. Dokumentację Miasto przekazywało do wskazanego ośrodka w ciągu maksymalnie 6 dni, za wyjątkiem jednego przypadku, gdy przesłano ją po 21 dniach.

Odnosząc się do powyższego opóźnienia, I Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że nie było możliwości ustalenia drogi dokumentu od momentu jego przekazania do wysyłki 11 września 2013 r. do faktycznej daty jego wysłania w dniu 1 października 2013 r.

³³ Programy profilaktyczne realizowane w szkołach ponadgimnazjalnych w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013: „Nasze spotkania” – w każdym roku przeprowadzono 3 edycje w których w roku szkolnym 2011/2012 uczestniczyło 61 uczniów, a w 2012/2013 – 60 uczniów; „Krok po kroku” – w każdym roku przeprowadzono 15 edycji, w których w roku szkolnym 2011/2012 uczestniczyło 532 uczniów, a w 2012/2013 - 489 uczniów, oraz „Arion – profilaktyka narkomanii i dopalaczy” – w każdym roku przeprowadzono 15 edycji w których w roku szkolnym 2011/2012 uczestniczyło 1.041osób, a w 2012/2013 - 1.023 osoby (uczniowie, rodzice i nauczyciele).

³⁴ Przeprowadzono 72 edycje zarówno w roku szkolnym 2011 jak i w 2012, w których uczestniczyło odpowiednio 1.750 osób i 1.600 osób.

³⁵ Przeprowadzono 3 edycje zarówno w roku szkolnym 2011 jak i w 2012, w których uczestniczyło 700 uczniów w każdym roku.

³⁶ Przeprowadzono 3 edycje zarówno w roku 2011 jak i w 2012, w których uczestniczyło odpowiednio 61 uczniów i 60 uczniów.

W ww. okresie 18 z 22 nieletnich umieszczono w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, w międzyczasie 2 nieletnich osiągnęło 18 rok życia (pełnoletność), w 1 przypadku Sąd Rejonowy w Mysłowicach przerwał wykonywanie środka wychowawczego i orzekł nadzór kuratora, a w 1 innym przypadku MOW w Warszawie zwróciło dokumenty i nieletni do czasu zakończenia kontroli NIK oczekiwał na wskazanie przez ORE innego ośrodka. Nieletnich w wyznaczonym przez ORE ośrodku umieszczano w okresie od 3 do 41 dni od daty skierowania wydanego przez Miasto.

(dowód: akta kontroli str.242-246, 391)

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

Opis stanu faktycznego

W przyjętych MPPN na lata 2011, 2012 i 2013 nie określono kosztów realizacji poszczególnych zadań w nich zawartych.

I Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że z zapisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii nie wynika konieczność określania kosztów realizacji zadań ujętych w Gminnych Programach Przeciwdziałania Narkomanii. Fakt ten potwierdza również brak wskazania kosztów realizacji w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2016 oraz Programie Przeciwdziałania Narkomanii w Województwie Śląskim na lata 2011-2016. Dodał, że wydatki na realizację zadań w ramach MPPN ujęto zgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową w dziale 851, rozdziale 85153, ponadto powołał się na zapisy zawarte w MPPN, zgodnie z którymi zadania programu mogą być realizowane z innych dochodów własnych gminy i źródeł zewnętrznych.

Wydatki zaplanowano w dziale 851 – Ochrona zdrowia, rozdziale 85153 – Zwalczanie narkomanii, a szczegółowość wydatków określono w budżetach zadaniowych poszczególnych wydziałów na każdy rok³⁷.

Zaplanowane w 2011 r. wydatki na kwotę 84.000 zł, zmniejszone w trakcie roku do 82.000 zł, wydatkowano w kwocie 45.660 zł, tj. w 55,7% planu po zmianach. Wydatki te poniesiono na: wynagrodzenia pedagogów szkolnych prowadzących program profilaktyczny pn. „Nasze spotkania” (§ 4170 – Wynagrodzenia bezosobowe), współudział w corocznej kampanii „Zachowaj Trzeźwy Umysł” (§ 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia), zakup edycji programów profilaktycznych pn. „Najważniejsze zakłęcia świata”, „Uzależnienie przecież nie ja”, i „Krok po kroku”, dofinansowanie dyżurów prowadzonych w punkcie terapeutyczno-konsultacyjnym oraz współfinansowanie zlecenia corocznej „Diagnozy problemów uzależnień i innych zagrożeń społecznych dla Miasta Mysłowice”, która stanowiła podstawę do opracowania Miejskich Programów Przeciwdziałania Narkomanii na 2012 rok (§ 4300 – Zakup usług pozostałych).

Zaplanowane na 2012 r. wydatki na kwotę 84.000 zł, nie zmieniane w trakcie roku, wydatkowano w wysokości 56.294 zł, tj. w 67,0%. Przeznaczono je na wynagrodzenia pedagogów szkolnych, prowadzących program profilaktyczny pn. „Nasze spotkania” (§ 4170), zakup narkotestów dla Aresztu Śledczego w 2012 r., zakup 13 pakietów filmów profilaktycznych na DVD dla szkół, zakup materiałów promujących zdrowy styl życia dla uczestników turnieju „Bezpieczne Gimnazjum”, współudział w corocznej kampanii „Zachowaj Trzeźwy Umysł”

³⁷ Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych – kwota 82.000 zł w 2011 r. i w 2012 r., 67.000 zł w 2013 r., Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego i Reagowania Kryzysowego – kwota 2.000 zł w 2012 r. i w 2013 r., Wydział Edukacji, Kultury i Sportu – 15.000 zł w 2013 r.

(§ 4210), zakup edycji programów profilaktycznych pn. „Najważniejsze zaklęcia świata”, „Uzależnienie przecież nie ja”, „Krok po kroku”, i „Arion – profilaktyka narkomanii i dopalaczy”, dofinansowanie dyżurów prowadzonych w punkcie terapeutyczno-konsultacyjnym oraz współfinansowanie zlecenia rocznej „Diagnozy problemów uzależnień i innych zagrożeń społecznych dla Miasta Mysłowice”, która stanowiła podstawę do opracowania Miejskich Programów Przeciwdziałania Narkomanii na 2013 rok (§ 4300).

Na 2013 r. zaplanowano wydatki na kwotę 84.000 zł, której do 31 sierpnia 2013 r. nie zmieniano. Za 8 m-cy 2013 r. wydatkowano 22.455,79 zł, tj. 26,7% planu. Poniesione w tym okresie wydatki przeznaczono na wynagrodzenia pedagogów szkolnych, prowadzących program profilaktyczny pn. „Nasze spotkania” (§ 4170), zakup narkotestów dla Aresztu Śledczego i ulotek promocyjnych „Narkotyki? To mnie nie kręci”, zakup materiałów promujących zdrowy styl życia dla uczestników turnieju „Bezpieczne Gimnazjum” (§ 4210), zakup edycji programów profilaktycznych pn. „Uzależnienie przecież nie ja”, „Marihuana - sadzić, palić i...zwariować”, dofinansowanie dyżurów prowadzonych w punkcie terapeutyczno-konsultacyjnym (§ 4300).

(dowód: akta kontroli str.248-282,291,313,338,343,348,353,358,425)

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

Opis stanu
faktycznego

Na działania określone w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii wydatkowano: 45.660 zł w 2011 r., 56.294 zł w 2012 r. i 22.455,79 zł do 31 sierpnia 2013 r.

Na realizację zdań z Obszaru I: *Profilaktyka* wydatkowano odpowiednio: 29.210 zł (64,0%), 38.300 zł (68,0%) i 13.685 zł (60,9%).

(dowód: akta kontroli str. 247-267)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Do Krajowego Biura Przeciwdziałania Narkomanii przekazywano nierzetelne informacje za lata 2011 i 2012. W Sprawozdaniach z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii za 2011 r. i 2012 r., przekazywanych na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, nieprawidłowo ujęto poniesione wydatki, a mianowicie:

- w 2011 r. wykazano łączną kwotę wydatków 49.660 zł, o 4.000 zł wyższą od wykazanej w sprawozdaniu finansowym Rb-28S za ten rok (45.660 zł),
- w 2012 r. nie ujęto wszystkich poniesionych wydatków, a w sprawozdaniu podano kwotę niższą o 51.474 zł od podanej w sprawozdaniu finansowym Rb-28S za ten rok (56.293,55 zł). Ponadto w sprawozdaniu tym program profilaktyczny „Nasze spotkania” wykazano w ramach profilaktyki uniwersalnej, zamiast w ramach profilaktyki selektywnej i wskazującej.

II Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że nieprawidłowości te wynikały z błędów pracownika. Odpowiedzialnym za przygotowanie ww. Sprawozdań był pracownik Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych, którego Naczelnik wyjaśnił, że przed przekazaniem do podpisu Prezydenta Miasta parał Sprawozdanie za 2011 r. ale to na pracowniku spoczywa obowiązek rzetelnego przygotowania materiału, natomiast Sprawozdania za 2012 r. nie parał, gdyż pracownik przekazał materiał do podpisu Prezydenta Miasta z jego pominięciem.

Sprawozdań tych nie przedkładano do sprawdzenia Skarbnikowi Miasta, który wyjaśnił, że jemu podlegają wyłącznie sprawozdania wynikające z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 174-188,191-204,352-353,357-358,376,427)

W ocenie NIK, powyższe świadczy o niewłaściwym nadzorze w Urzędzie, przy sporządzaniu sprawozdań do Krajowego Biura Przeciwdziałania Narkomanii.

13. Dochody i wydatki środków uzyskanych z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych

Opis stanu
faktycznego

Plan dochodów z tytułu opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu w 2011 r. nie uległ zmianie w stosunku do planu przyjętego w uchwale budżetowej i wynosił 1.232.083 zł, a przyjętą w planie na 2012 r. kwotę 1.380.000 zł zwiększono do wysokości 1.411.019 zł.

Planowane w tym okresie wydatki na realizację MPPN oraz MPPiRA, za każdym razem stanowiły 100% zaplanowanych dochodów lub kwot dochodów wynikających z planu po zmianach.

Wykonanie planu dochodów i wydatków z tego tytułu wynosiło odpowiednio:

- w 2011 r. - 1.412.499,06 zł i 1.132.696,70 zł, co stanowiło 80,19% wykonanych dochodów,
- w 2012 r. – 1.424.594,09 zł i 1.113.611,30 zł, co stanowiło 78,17% wykonanych dochodów.

Przyczynami niewykorzystania środków w pełnej wysokości, jak wyjaśnił II Zastępca Prezydenta Miasta były m.in.:

- w 2011 roku zwroty niewykorzystanych dotacji przez dotowane podmioty, podjęcie decyzji o rezygnacji z dofinansowania lokalnego Telefonu Zaufania z uwagi na spadek liczby udzielanych porad;

- w 2012 roku niewielkie zainteresowanie ze strony wykonawców zadań z zakresu organizacji wypoczynku letniego programem profilaktycznym oraz realizacją programów profilaktycznych przez kluby sportowe.

Ponadto wyjaśnił, że w przypadku Miejskich Programów Przeciwdziałania Narkomanii część zadań zrealizowano mniejszymi nakładami finansowymi, a z części zrezygnowano z uwagi na *trudną sytuację finansową* Miasta.

Zdaniem NIK, trudna sytuacja finansowa nie znajduje uzasadnienia w tym przypadku, ponieważ środki pochodzące z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu nie mogą być przeznaczone na inne cele poza realizacją gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałania narkomanii.

(dowód: akta kontroli str.284-285,364-365)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Poniesienie wydatków niezgodnie z przeznaczeniem na łączną kwotę 924.075,40 zł

- W latach 2010-2012 uzyskane przez Gminę dochody z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wynosiły 4.268.551,66 zł, natomiast wydatkowano kwotę 3.229.476,26 zł, tj. o 1.039.075,40 zł mniej od uzyskanych dochodów. W wyniku wprowadzonych zmian zwiększono plan

³⁸ Dz. U. z 2010 r., Nr 20, poz. 103.

wydatków na 2013 r. o kwotę 311.000 zł³⁹. Niewydatkowaną kwotę 728.075,40 zł wykorzystano w nadwyżce budżetowej, jak wyjaśnił Skarbnik Miasta, na sfinansowanie dodatkowych godzin zajęć sportowych prowadzonych poza godzinami lekcyjnymi w szkołach oraz sekcji sportowych prowadzonych przez Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji (MOSiR) - zadania z działu 926 - Kultura fizyczna i sport, rozdziału 92695 – Pozostała działalność.

I Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że „w uchwale budżetowej wykazywana jest równowaga między dochodami i wydatkami, dlatego środki niewykorzystane z roku poprzedniego były klasyfikowane i wydatkowane z podziałki klasyfikacji budżetowej dotyczącej konkretnie realizowanego zadania czyli z rozdziału 92695, a nie 85154”.

W ocenie NIK, złożone wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż wartość przedłożonych faktur, wskazanych jako potwierdzenie poniesionych na ten cel wydatków w latach 2011-2012, wynosiła łącznie 1.426.250,30 zł i przewyższała niewydatkowaną kwotę 728.075,40 zł o 698.174,90 zł. Ponadto, opisy na zadekretowanych fakturach odnosiły się do umów zawartych z MOSiR-em i nie wskazywały na wyodrębnienie wydatków na zadania wynikające z MPPIRPA lub MPPN.

Zdaniem NIK, wydatkowanie środków uzyskanych z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na zadania statutowe MOSiR-u (co znajduje potwierdzenie w umowach zawartych z podległą jednostką), stanowi naruszenie art. 18² w związku z art. 4¹ ust. 1 i 2 ustawy o *wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*.

W tym przypadku następuje bowiem sfinansowanie zadań, które zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, należą do zadań własnych gminy z zakresu kultury fizycznej⁴⁰.

- Z działu 851 – Ochrona zdrowia, 85154 – Przeciwdziałanie alkoholizmowi w 2013 r. sfinansowano zadanie inwestycyjne pn. „Budowa boiska przy Szkole Podstawowej nr 14” na kwotę 196.000 zł. tj. niezgodnie z art. 18² w związku z art. 4¹ ust. 1 i 2 ustawy o *wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, bowiem przeznaczenie tych środków na budowę boiska wykracza poza działania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu. Skarbnik Miasta wyjaśniła, że zadanie to mieściło się w ramach zatwierdzonego i zaakceptowanego MPPIRPA. Zadanie to zostało przyjęte uchwałą Rady Miasta w sprawie zmiany MPPIRPA.

Odpowiedzialnym za zmiany budżetu i przygotowanie stosownych projektów uchwał był Prezydent Miasta, natomiast za wydatkowanie środków finansowych Prezydent Miasta i Skarbnik Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 283,294,297,303,306,375,378-383,407,408,479-638)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w powyższym zakresie.

³⁹ W 2010 r. wykonane dochody wynosiły 1.431.458,51 zł, a zrealizowane wydatki 983.168,26 zł tj. były mniejsze o 448.290,25 zł, w roku 2011 r. wykonane dochody stanowiły kwotę 1.412.499,06 zł, a zrealizowane wydatki 1.132.696,70 zł i były mniejsze o 279.802,36 zł, w roku 2012 wykonane dochody wynosiły 1.424.594,09 zł, a wykonane wydatki 1.113.611,30 zł i były mniejsze od uzyskanych dochodów o 310.982,79 zł.

⁴⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.

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 Kontroli⁴¹, wnosi o:

1. **Rzetelne sporządzanie sprawozdań z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii.**
2. **Skuteczne sprawowanie kontroli spełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat.**
3. **Wprowadzenie zmian w Miejskim Programie Przeciwdziałania Narkomanii na 2013 r. i w Miejskim Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2013 r. w celu umożliwienia dokonywania skutecznej oceny ich realizacji.**
4. **Bieżące monitorowanie i przeprowadzenie okresowej ewaluacji zadań wykonywanych w ramach Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii.**
5. **Ujmowanie w MPPN oraz MPPiRPA wyłącznie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu, a także przeciwdziałaniem narkomanii.**
6. **Wykorzystywanie dochodów z tytułu opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu wyłącznie na realizację zadań związanych z profilaktyką przeciwdziałania alkoholizmowi i zwalczania narkomanii.**

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 20 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁴¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82, ze zm.

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 4 grudnia 2013 r.

Kontroler
Bogusława Pala
specjalista kontroli państwowej

.....

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Dyrektor

Piotr Miklis