



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-022-03/2013

P/13/068

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/068 – Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży szkolnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	1. Jolanta Nowak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 88281 z dnia 7 października 2013 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Łodzi (<i>Urząd</i>), ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Elżbieta Zdanowska, Prezydent Miasta Łodzi wybrana w wyborach, które odbyły się 5 grudnia 2010 r. (zaświadczenie Miejskiej Komisji Wyborczej w Łodzi z dnia 6 grudnia 2010 r.). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- opracowanie i uchwalenie Miejskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2012-2015, Miejskich Programów: Przeciwdziałania Narkomanii oraz Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, na 2011, 2012 i 2013 rok,
- zrealizowanie wszystkich działań zawartych w Miejskich Programach Przeciwdziałania Narkomanii w latach 2011-2012, w zakresie profilaktyki narkomanii skierowanej do dzieci i młodzieży,
- sprawowanie kontroli nad realizacją obowiązku nauki przez młodzież,
- zorganizowanie opieki świetlicowej w szkołach podstawowych,
- prawidłowe wyodrębnienie w budżecie Miasta Łodzi środków finansowych przeznaczonych na doskonalenie nauczycieli.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczą:

- przekazywania do Rady Miejskiej w Łodzi raportów - sprawozdania z realizacji Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii za 2011 rok i 2012 rok, w terminie niezgodnym z art.11 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r.

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

o przeciwdziałaniu narkomanii (zwanej dalej „ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii”)²,

- niezgodnego z postanowieniami ww. przepisu określenia w uchwale Nr LI/1059/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 7 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2013 rok oraz Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2013 - terminu sporządzenia i przekazania do Rady Miejskiej w Łodzi raportu – sprawozdania z realizacji Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii za 2013 rok,
- nieutworzenie świetlic w gimnazjach, do czego zobowiązywał art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (zwanej dalej „ustawą o systemie oświaty”)³, w związku z § 9 załącznika nr 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (zwanego dalej „rozporządzeniem MEN z dnia 21 maja 2011 r.”)⁴,
- niewykorzystania w latach 2011-2012, w pełni wszystkich dochodów uzyskanych z opłat, o których mowa w art. 18, art. 18¹ oraz art. 11¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵, co jest niezgodne z art. 18² ww. ustawy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

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

1. Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 i art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁶, (zwanej dalej „ustawą o pomocy społecznej”) Rada Miejska w Łodzi przyjęła⁷ w dniu 28 grudnia 2011 r. „Strategię rozwiązywania problemów społecznych w mieście Łodzi na lata 2011-2015”, zwaną dalej „Strategią”.

Przyjęcie Strategii przez Radę Miejską w Łodzi, poprzedzone było:

- powołaniem „Zespołu do spraw opracowania projektu strategii rozwiązywania problemów społecznych w mieście Łodzi”⁸, w skład którego weszli przedstawiciele komórek organizacyjnych Urzędu, przedstawiciele Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi, Rzecznik Osób Niepełnosprawnych w Łodzi oraz przedstawiciele miejskich jednostek organizacyjnych. W pracach Zespołu brali udział również przedstawiciele organizacji pozarządowych (m.in. Caritas AŁ, TPD Łódź – Baluty, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta),
- przeprowadzeniem konsultacji społecznych projektu Strategii⁹ w okresie od 3 do 9 grudnia 2011 r. W celu przeprowadzenia konsultacji Prezydent powołała Miejski Zespół ds. Konsultacji (Zespół) i ustaliła regulamin określający tryb

² Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.

⁷ Uchwałą Nr XXIX/524/11

⁸ Zarządzenie Nr 334/VI/11 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 24 marca 2011 r., zmienione Zarządzeniem Nr 860/VI/11 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 27 czerwca 2011 r.

⁹ Zarządzenie Nr 1488/VI/11 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu Strategii rozwiązywania problemów społecznych w mieście Łodzi na lata 2011-2015.

pracy tego Zespołu. Zadaniem Zespołu było przygotowanie i przeprowadzenie konsultacji społecznych, dokonanie analizy zgłoszonych propozycji, uwag i opinii, ustalenie wyników konsultacji oraz przygotowanie projektu stanowiska Prezydenta Miasta Łodzi.

Strategia, w swojej treści zawierała m.in.:

- diagnozę sytuacji społecznej Miasta Łodzi wg stanu na 31 grudnia 2010 r., w której przedstawiono istotne problemy społeczne: istnienie enklaw biedy, starzenie się mieszkańców Łodzi, bezrobocie, grupy osób społecznie wykluczonych, problemy uzależnień, problemy przemocy domowej. Zwrócono uwagę na sytuację demograficzno-społeczną mieszkańców, infrastrukturę oraz dostępność do usług z zakresu oświaty, ochrony zdrowia i pomocy społecznej,
- analizę możliwości rozwojowych Miasta Łodzi w oparciu o analizę SWOT,
- cel strategiczny i obszary interwencji, jak również podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań,
- źródła finansowania – zgodne z Wieloletnią Prognozą Finansową Miasta Łodzi przyjętą Uchwałą Nr VI/51/11 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 26 stycznia 2011 r.,
- sposób monitorowania działań przewidzianych w celach operacyjnych.

Celem strategicznym Strategii jest: „Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu oraz wspieranie osób i rodzin podlegających wykluczeniu społecznemu”. W Strategii określono szczegółowo:

- sześć obszarów interwencji (m.in. Obszar interwencji 5 – „Uzależnienia i przemoc w rodzinie”),
- dla każdego obszaru – kierunek działania (m.in. dla obszaru interwencji 5 – kierunkiem działania jest „Ograniczenie zjawisk uzależnień i przemocy oraz redukcja ich skutków”),
- cele operacyjne (od dwóch do czterech) dla każdego obszaru interwencji (m.in. dla obszaru interwencji 5 celami operacyjnymi są: zwiększenie efektywności oddziaływań w zakresie profilaktyki uzależnień i przemocy, redukcja negatywnych skutków uzależnień, ograniczenie zjawiska przemocy w rodzinie).

Wszystkie cele operacyjne zostały uszczegółowione poprzez opis działań, wskazanie podmiotów odpowiedzialnych, podmiotów wspierających oraz źródła finansowania z podziałem na poszczególne lata. Określone zostały również wskaźniki realizacji działań, przy czym nie zostały one zwymiarowane.

Jak wyjaśniła w trakcie niniejszej kontroli Pani Prezydent, „(...) z uwagi na potrzeby aktualizacji Strategii, wynikające ze zmian ekonomiczno-społecznych, zostaną również zaktualizowane wskaźniki”.

(dowód: akta kontroli str. 4-45, 377, 379)

W dniu 17 maja 2012 r., zgodnie z zapisem w części dotyczącej monitoringu Strategii, Prezydent powołała Zespół ds. Monitorowania Strategii¹⁰.

Według „Karty realizacji polityki” sporządzonej wg stanu na 31 grudnia 2012 r. dla obszaru interwencji 5 - Uzależnienia oraz przemoc w rodzinie, wszystkie działania w celu operacyjnym 1 (Intensyfikacja oddziaływań w zakresie profilaktyki uzależnień i przemocy) były w opracowaniu, dwa działania w celu operacyjnym 2 (Redukcja negatywnych skutków uzależnień) również były w opracowaniu, a cztery kolejne zostały zmonitorowane i ustalono dla nich wartości docelowe, np. liczba miejsc w ośrodkach i hostelach (73), liczba osób uzależnionych objętych pomocą (707).

(dowód: akta kontroli str. 46-61)

¹⁰ Zarządzenie Nr 2251/VI/12, zmienione Zarządzeniem Nr 3089/VI/12 z dnia 28 września 2012 r.

2. Działania oświatowe realizowane przez Miasto Łódź

Miasto Łódź prowadziło w latach szkolnych 2011/2012 – 2012/2013 odpowiednio: szkoły podstawowe (po 87 w obydwu latach szkolnych), gimnazja (47 i 45), licea ogólnokształcące (26 i 24), zespoły szkół ponadgimnazjalnych, w tym technika i zasadnicze szkoły zawodowe (21 i 18), a także szkoły podstawowe specjalne (po 2 w obydwu latach szkolnych), zespoły szkół specjalnych (po 9 w obydwu latach szkolnych), specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze (6 i 4), młodzieżowe ośrodki socjoterapii (po 4 w obydwu latach szkolnych) i młodzieżowe ośrodki wychowawcze (po 2 w obydwu latach szkolnych).

Średnioroczna liczba uczniów w ww. jednostkach wynosiła: 67.765 – w roku szkolnym 2011/2012 oraz 65.860 – w roku szkolnym 2012/2013.

W każdej szkole podstawowej zatrudniony był pedagog (łącznie 85,7 etatów). Na funkcjonujące ogółem 204 szkoły i placówki oświatowe - w roku szkolnym 2011/2012 - zatrudnionych (w etatach) było 44,97 psychologów, a w roku szkolnym 2012/2013 - 44,63 psychologów przy działających ogółem 195 szkołach i placówkach oświatowych.

W szkołach i placówkach oświatowych nie zatrudniano pielęgniarek. Dyrektorzy poszczególnych szkół zawierali umowy z Miejskimi Zakładami Opieki Zdrowotnej lub z Niepublicznymi Zakładami Opieki Zdrowotnej na prowadzenie opieki pielęgniarskiej w szkołach. Wg danych, jakimi dysponował Urząd, na dzień 31 grudnia 2012 r., w 144 placówkach oświatowych zabezpieczono opiekę pielęgniarską z Miejskich Zakładów Opieki Zdrowotnej w łącznym wymiarze 56,05 etatów, natomiast Urząd nie posiadał wiadomości dotyczących liczby pielęgniarek zatrudnionych w wyniku umów z Niepublicznymi Zakładami Opieki Zdrowotnej.

We wszystkich szkołach podstawowych zorganizowane były świetlice szkolne, w których liczebność grup kształtowała się maksymalnie do 25 uczestników i zależała m.in. od tygodniowego planu zajęć dydaktycznych oraz oferty zajęć pozalekcyjnych. W gimnazjach - w badanym okresie - świetlice nie były zorganizowane.

(dowód: akta kontroli str.62-68)

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

W badanych latach szkolnych, Prezydent Miasta Łodzi – zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty - kontrolowała spełnianie obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat. Ewidencja obowiązku nauki prowadzona była w systemie komputerowym OSON¹¹, który m.in. pozwalał na wyszukiwanie i sporządzenie listy uczniów, którzy nie spełniają obowiązku nauki w żadnej ze szkół publicznych. W latach szkolnych 2011/2012-2012/2013, Prezydent wystosowała ogółem 101 pism do rodziców o udzielenie informacji o spełnianiu przez ich dzieci obowiązku nauki. W żadnym z tych przypadków nie wystąpiła konieczność wszczęcia postępowań egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 69-71)

¹¹ Obowiązek Szkolny Obowiązek Nauki

4. Doskonalenie nauczycieli w zakresie przeciwdziałania zjawiskom patologicznym w szkole

W latach 2011-2013 w budżecie Miasta Łodzi stosownie do art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela¹² (zwanej dalej „KN”), wyodrębniono środki finansowe na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli: 3.691.999 zł w 2011 roku, 3.918.080 zł w 2012 roku i 3.801.930 zł w 2013 roku. Środki te zostały wykorzystane odpowiednio w: 99%, 98% i 45% (do dnia 31 sierpnia 2013 r.). W strukturze wydatków - 21% w 2011 roku i 17% w 2012 roku stanowiły wydatki związane z doskonaleniem nauczycieli w zakresie umiejętności psychologiczno-pedagogicznych.

(dowód: akta kontroli str.72-74)

5. Zadania w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych

Rada Miejska w Łodzi uchwałała¹³ na każdy rok (2011, 2012 i 2013) Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (zwany dalej „Programem”, stanowiący załącznik nr 1 do odpowiedniej uchwały.

Cele Programu w trzech kontrolowanych latach były takie same:

- cel I: zmniejszenie rozmiarów uszkodzeń zdrowia spowodowanych nadużywaniem i uzależnieniem od alkoholu,
- cel II: ograniczenie zaburzeń życia rodzinnego i społecznego wywołanych nadużywaniem alkoholu, przemocą i innymi czynnikami niszczącymi życie rodzinne i społeczne,
- cel III: zapobieganie spożywaniu alkoholu ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży,
- cel IV: zmniejszanie rozmiarów naruszeń prawa na rynku alkoholowym oraz prowadzenie procedur zmierzających do uzyskania orzeczenia o obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego.

Dla każdego celu określany był koordynator: Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta Łodzi¹⁴ dla celu I, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi dla celu II, Wydział Edukacji Urzędu Miasta Łodzi oraz Wydział Sportu Urzędu Miasta Łodzi dla celu III, Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla celu IV, sposób realizacji oraz wskaźniki osiągania celu. Ponadto, określony był katalog kategorii działań i rodzajów czynności przewidzianych do zlecenia podmiotom w ramach realizacji Programu.

Cele Programu powiązane były ze sposobem realizacji – zadaniami do wykonania. Dla każdego celu wyszczególnione były wskaźniki osiągania celu, ale bez podania wielkości oczekiwanych - wskaźniki nie zostały zwymiarowane. Podstawę Programu uchwalonego na 2011 rok stanowiły m.in. wyniki przeprowadzonych w 2007 roku badań ankietowych wśród dzieci i młodzieży

¹² Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.

¹³ Uchwała Nr XCIX/1823/10 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 27 października 2010 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2011 oraz Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2011, zmieniona Uchwałą Nr XXIX/523/11 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 grudnia 2011 r.

Uchwała Nr XXXII/635/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 22 lutego 2012 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2012 oraz Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2012.

Uchwała Nr LI/1059/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 7 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2013 oraz Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2013.

¹³ do 28 grudnia 2011 r. – Wydział Zdrowia Publicznego Urzędu Miasta Łodzi

¹⁴ do 28 grudnia 2011 r. – Wydział Zdrowia Publicznego Urzędu Miasta Łodzi

szkolnej. Autorzy Programu wskazywali na potrzebę kontynuowania działań profilaktycznych skierowanych nie tylko do młodzieży, ale również do nauczycieli i rodziców.

Programy uchwalone na rok 2012 oraz na rok 2013 opracowane zostały m.in. w oparciu o wyniki wykonywanych co cztery lata badań nt. ryzykownych zachowań wśród młodzieży szkolnej (ostatnie badanie miało miejsce w 2011 roku)¹⁵. W związku z zidentyfikowaniem w trakcie badań problemów i potrzeb potencjalnych adresatów Programów, zostały one skierowane również do młodzieży i dzieci. Porównanie wyników z badań w roku 2011 z wynikami takich badań przeprowadzonych w 2007 r. wykazały stabilizację odsetka uczennic i uczniów, którzy mają za sobą inicjację alkoholową. Zauważono również pozytywną zmianę – spadek liczby gimnazjalistów pijących alkohol w ciągu 2011 roku, przy wzroście pijących dziewcząt ze szkół ponadgimnazjalnych. Wyniki badań pozwoliły na wyciągnięcie wniosku, co do grupy w stosunku do której powinny być skierowane specjalistyczne oddziaływania (młodsza grupa wiekowa), jak również konieczność intensywnych działań edukacyjnych skierowanych do rodziców, nauczycieli oraz sprzedawców napojów alkoholowych. Do opracowania Programów wykorzystano również wyniki testów przesiewowych AUDIT przeprowadzanych (od końca 2010 roku w formie pilotażowego projektu) wśród pacjentów lekarzy rodzinnych.

W Programie (w każdym badanym roku) uwzględniono zagadnienia dotyczące dzieci i młodzieży, m.in:

- w celu II: organizowanie i prowadzenie specjalistycznych placówek wsparcia dziennego w formie opiekuńczo-specjalistycznej dla dzieci i młodzieży z rodzin z problemem alkoholowym. Jako wskaźnik osiągnięcia celu podano liczbę dzieci i młodzieży uczęszczających do placówek wsparcia dziennego w formie opiekuńczo-specjalistycznej,
 - w celu III: prowadzenie na rzecz dzieci i młodzieży łódzkich szkół oraz placówek oświatowych zajęć i programów promujących zdrowy styl życia oraz ograniczających występowanie zachowań ryzykownych, poprzez działania profilaktyczne w ramach:
 - dodatkowych zajęć wychowawczych prowadzonych przez wychowawcę klasy,
 - zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych, adekwatnych do przeprowadzonej diagnozy potrzeb w szkole,
 - programów edukacyjnych nt. konsekwencji zdrowotnych, społecznych i prawnych podejmowania zachowań ryzykownych,
 - programów liderkich wsparcia rówieśniczego,
 - programów mediacji rówieśniczych,
 - zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych w postaci wspierania dodatkowych form spędzania wolnego czasu przez dzieci i młodzież ze środowisk zagrożonych alkoholizmem i patologią społeczną,
- podnoszenie umiejętności: nauczycieli, pedagogów szkolnych i dyrektorów szkół w kierunku budowania nowoczesnych systemów wspomagania ucznia i działań integracyjnych, rodziców poprzez organizowanie spotkań i działań profilaktycznych, wybranych grup zawodowych w zakresie obowiązujących przepisów prawa oraz prowadzenia kampanii edukacyjnych, wspieranie:

¹⁵ Badania wykonywane na zlecenie Urzędu Miasta Łodzi przez Instytut Psychologii Zdrowia Polskiego Towarzystwa Psychologicznego w Warszawie. Raporty dotyczyły: „Używania alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną w ocenie nauczycieli” oraz „Picie alkoholu i używanie narkotyków przez młodzież szkolną na terenie Łodzi”.

- organizacji konkursów, spotkań, konferencji i seminariów o charakterze międzyszkolnym,
- imprez i inicjatyw promujących zdrowy styl życia wolny od uzależnień, w tym imprez kulturalnych i artystycznych,

monitorowanie i kontrola: poprzez tworzenie grup zadaniowych składających się z przedstawicieli ochrony zdrowia, pomocy społecznej, Policji, Straży Miejskiej, sądownictwa i organizacji pozarządowych w celu przeciwdziałania problemom przemocy, agresji i uzależnieniu od alkoholu, placówek szkolnych pod kątem obecności na ich terenie alkoholu, szczególnie podczas imprez szkolnych przez uprawnione organy, przez wypracowanie i egzekwowanie standardów realizacji działań z zakresu zapobiegania spożywaniu alkoholu przez dzieci i młodzież oraz opracowanie i wdrożenie standaryzowanego arkusza informacji o szkole, w ramach inspekcji pod kątem merytorycznym podmiotów realizujących ww. cel, prowadzenie działań profilaktycznych na rzecz dzieci i młodzieży poprzez prowadzenie zajęć sportowych w ramach organizacji wolnego czasu.

Określone wskaźniki osiągnięcia celu to:

- rodzaje działań profilaktycznych w szkołach i przedszkolach oraz liczba dzieci, młodzieży, rodziców i kadry pedagogicznej w nich uczestniczących,
- liczba szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych, w których prowadzone są działania profilaktyczne,
- liczba dzieci, młodzieży, rodziców oraz kadry pedagogicznej uczestniczącej w programach edukacyjnych nt. konsekwencji zdrowotnych, społecznych i prawnych podejmowania zachowań ryzykownych,
- rodzaje zajęć związanych z tworzeniem dodatkowych form spędzania czasu wolnego dla dzieci i młodzieży ze środowisk zagrożonych alkoholizmem i patologią społeczną oraz liczba uczestników,
- liczba przeprowadzonych kontroli podczas imprez na terenie szkół pod kątem obecności napojów alkoholowych,
- liczba imprez i osób uczestniczących w działaniach integrujących rodzinę,
- liczba zorganizowanych imprez promujących zdrowy styl życia, wolny od alkoholu, w tym imprez kulturalnych z liczbą osób w nich uczestniczących,
- liczba osób uczestniczących w szkoleniach z zakresu obowiązujących przepisów prawa,
- liczba przeprowadzonych wizytacji pod kątem merytorycznym podmiotów realizujących ww. cel,
- liczba zorganizowanych imprez i zajęć sportowych,
- liczba uczestników imprez i zajęć sportowych.

Ww. wskaźniki (jak i również wskaźniki osiągnięcia pozostałych celów) nie zostały zwymiarowane.

(dowód: akta kontroli str. 177-190, 201-213, 224-229)

Urząd dysponował danymi odnośnie liczby udokumentowanych przypadków sprzedaży napojów alkoholowych osobom poniżej 18 roku życia, skutkujących cofnięciem zezwoleń na sprzedaż takich napojów. I tak, w 2011 roku Komenda Miejska Policji w Łodzi wystąpiła do Oddziału ds. Licencji i Zezwoleń¹⁶, 25 wniosków o cofnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Oddział ds. Licencji i Zezwoleń wszczął 53 postępowania dot. poszczególnych placówek (każda placówka posiadała od jednego do trzech zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych), w efekcie tych działań - 11 zezwoleń zostało (wyrokami sądu) cofniętych. W 2012 roku Komenda Miejska Policji w Łodzi przekazała do Oddziału ds. Licencji i Zezwoleń, 38 wniosków o cofnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Oddział ds. Licencji i Zezwoleń wszczął

¹⁶ w Biurze Rozwoju Przedsiębiorczości i Miejsc Pracy Departamentu Architektury i Rozwoju Urzędu Miasta Łodzi

dziewięć postępowań, w efekcie działań żadne zezwolenie nie zostało cofnięte – sprawy zostały umorzone w postępowaniu Policji lub Prokuratury. W 2013 roku (do 31 sierpnia) Komenda Miejska Policji w Łodzi przekazała do Oddziału ds. Licencji i Zezwoleń, 13 wniosków o cofnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Oddział ds. Licencji i Zezwoleń wszczął 36 postępowań i w efekcie działań cofnięto 12 zezwoleń (sześć decyzji ostatecznych i sześć w trakcie rozpatrywania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze).

(dowód: akta kontroli str. 75-79)

6. Zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii

Rada Miejska w Łodzi uchwałała na każdy rok (2011, 2012 i 2013)¹⁷, Miejski Program Przeciwdziałania Narkomanii (zwany dalej „Programem Przeciwdziałania Narkomanii”) stanowiący załącznik nr 2 do odpowiedniej uchwały.

W § 2 Uchwały Nr LI/1059/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 7 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2013 rok oraz Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2013 zapisano, iż roczne sprawozdania z realizacji programów przedłożone będą Radzie Miejskiej w Łodzi w terminie do 30 czerwca 2014 r.

Cele Programu Przeciwdziałania Narkomanii w trzech kontrolowanych latach były takie same:

- cel I: zmniejszenie rozmiarów uszkodzeń zdrowia spowodowanych uzależnieniem lub szkodliwym używaniem substancji psychoaktywnych,
- cel II: ograniczanie zaburzeń życia rodzinnego i społecznego wywołanych używaniem substancji psychoaktywnych,
- cel III: zapobieganie używaniu substancji psychoaktywnych wśród dzieci i młodzieży. Cel ten w Programie Przeciwdziałania Narkomanii uchwalonym na 2013 rok, został rozszerzony o cele szczegółowe:
 - stworzenie dzieciom i młodzieży bezpiecznego i ciekawego środowiska życia,
 - pomoc dzieciom i młodzieży z grupy ryzyka, w tym pomoc dla rodzin.
- cel IV: monitorowanie problemów narkotykowych i narkomanii na terenie Łodzi.

Dla każdego celu określony został koordynator: Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta Łodzi¹⁸ dla celu I oraz dla celu IV, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi dla celu II, Wydział Edukacji Urzędu Miasta Łodzi oraz Wydział Sportu Urzędu Miasta Łodzi dla celu III, sposób realizacji oraz wskaźniki osiągnięcia celu. Ponadto, określony był katalog kategorii działań i rodzajów czynności przewidzianych do zlecenia podmiotom w ramach realizacji Programu Przeciwdziałania Narkomanii.

Cele Programu Przeciwdziałania Narkomanii powiązane były ze sposobem realizacji. Dla każdego celu wyszczególnione były wskaźniki osiągnięcia celu, ale bez podania wielkości oczekiwanych - wskaźniki nie zostały zwymiarowane.

Jak wskazał sam Urząd w „Sprawozdaniu z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii” w 2011 roku oraz w 2012 roku, przygotowanie Programu Przeciwdziałania Narkomanii na poszczególne lata nie było poprzedzone przeprowadzeniem diagnozy problemu narkomanii.

Niemniej jednak, jak ustalono podczas niniejszej kontroli, podstawę Programu Przeciwdziałania Narkomanii uchwalonego na 2011 rok stanowiły m.in. wyniki

¹⁷ Patrz przypis nr 13

¹⁸ Patrz przypis nr 14

przeprowadzonych w 2007 roku badań ankietowych wśród dzieci i młodzieży szkolnej. Twórcy Programu Przeciwdziałania Narkomanii wskazywali na potrzebę kontynuowania działań profilaktycznych skierowanych nie tylko do młodzieży, ale również do nauczycieli i rodziców. Ponadto Wydział Edukacji corocznie dokonywał szacunkowej analizy problemów dzieci i młodzieży w oparciu o: informacje uzyskiwane ze szkół i placówek, informacje z poradni pedagogiczno-psychologicznych, informacje z organizacji pozarządowych współpracujących z Wydziałem Edukacji, dane z Policji i kuratorów sądowych, informacje od pracowników socjalnych.

Programy uchwalone na rok 2012 oraz na rok 2013 opracowane zostały również w oparciu o wyniki wykonywanych co cztery lata badań ESPAD (ostatnie badanie miało miejsce w 2011 roku)¹⁹. Dane z raportu pozwoliły ocenić stopień rozpowszechnienia zjawiska używania substancji psychoaktywnych przez młodzież, ustalić miejsca oraz sposoby docierania narkotyków do nastolatków, określić powody sprawiające, że młodzi ludzie sięgają po substancje psychoaktywne oraz poznać postawy młodzieży wobec tych substancji i poziomu ryzyka ich używania. Porównanie wyników z badań w roku 2011 z wynikami takich badań przeprowadzonych w 2007 r. wykazały wzrost odsetka młodzieży, która ma za sobą inicjację marihuaną/haszyszem. Odnotowano natomiast wyraźny spadek odsetka młodzieży, gdzie inicjującym jest którykolwiek z pozostałych środków psychotropowych. Po raz pierwszy zapytano podczas badań przeprowadzonych w 2011 roku o używanie tzw. dopalaczy.

Cel w Programie Przeciwdziałania Narkomanii odnoszący się do profilaktyki narkomanii w szkołach realizowany miał być m.in. poprzez:

- prowadzenie na rzecz dzieci i młodzieży łódzkich szkół oraz placówek oświatowych zajęć i programów promujących zdrowy styl życia oraz ograniczających występowanie zachowań ryzykownych, w formie dodatkowych zajęć, programów liderских, programów mediacji rówieśniczej oraz zajęć rozwijających zainteresowania i kompetencje kluczowe,
- prowadzenie na rzecz dzieci i młodzieży łódzkich szkół oraz placówek oświatowych szczególnie zagrożonych podejmowaniem zachowań ryzykownych, imprez promujących zdrowie i zajęć stwarzających alternatywę dla podejmowania zachowań ryzykownych oraz programów naprawczych, zgodnie z założeniami profilaktyki selektywnej, w formie: imprez promujących zdrowie, zajęć dodatkowych ze szczególnym uwzględnieniem kompensacyjnych i terapeutycznych, zajęć rozwijających zainteresowania i kompetencje kluczowe ze szczególnym uwzględnieniem zajęć tzw. alternatywnych,
- wspieranie: organizacji konkursów, spotkań, debat, konferencji i seminariów na temat umiejętności wychowawczych rodziców i nauczycieli oraz nowoczesnego przeciwdziałania zachowaniom ryzykownym, wydarzeń promujących alternatywy dla podejmowania zachowań ryzykownych i promujących zdrowy styl życia, wydawania materiałów, organizowania i prowadzenia kampanii edukacyjnych,
- monitorowanie i kontrolę: tworzenie grup zadaniowych składających się z przedstawicieli ochrony zdrowia, pomocy społecznej, Policji, Straży Miejskiej, sądownictwa i organizacji pozarządowych w celu przeciwdziałania zachowaniom ryzykownym, opracowanie i wdrożenie standaryzowanego arkusza informacji o szkole, wizytacje w placówkach realizujących Program Przeciwdziałania Narkomanii,

¹⁹ Badania wykonywane na zlecenie Urzędu Miasta Łodzi przez Instytut Psychologii Zdrowia Polskiego Towarzystwa Psychologicznego w Warszawie. Raporty dotyczyły: „Używania alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną w ocenie nauczycieli” oraz „Picie alkoholu i używanie narkotyków przez młodzież szkolną na terenie Łodzi”.

- organizowanie zajęć i imprez sportowych promujących wśród łodzian życie bez narkotyków.

Określone wskaźniki osiągnięcia celu, to:

- liczba szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych, w których prowadzone są działania profilaktyczne,
- liczba uczniów, nauczycieli i rodziców uczestniczących w poszczególnych formach profilaktyki,
- liczba godzin zajęć przeprowadzonych w ramach poszczególnych projektów,
- liczba wizytacji podmiotów realizujących cel,
- liczba zorganizowanych imprez i zajęć sportowych oraz liczba ich uczestników.

Ww. wskaźniki nie zostały zwymiarowane.

Program Przeciwdziałania Narkomanii na każdy rok posiadał zestawienie finansowe obejmujące planowane kwoty wydatków na poszczególne cele.

(dowód: akta kontroli str.117-146,177-179,191-201,214-224,230-235,281,304-327)
 Jak wyjaśniła Pani Prezydent, „Powodem nie dokonania w Programach zwymiarowania wskaźników osiągnięcia celów jest brak możliwości odniesienia się do nich w sprawozdaniu. Założymy np. objęcie leczeniem ambulatoryjnym w danym roku określonej liczby osób uzależnionych od narkotyków czy alkoholu. W sprawozdaniu nie będzie możliwości odniesienia się do tej liczby, bowiem nie funkcjonuje baza danych rejestrująca poszczególne osoby zgłaszające się do leczenia - jako jedną osobę, nawet jeżeli podejmie ona w ciągu roku leczenie w kilku miejscach.(...) Nie znaczy to, że nie analizujemy innych danych i czynników pod kątem trafności prowadzonych działań w ramach Programów. Bardzo ważnym dokumentem świadczącym o efektywności podejmowanych działań profilaktycznych na rzecz dzieci i młodzieży, jest raport z cyklicznie prowadzonych badań ESPAD (ostatnie badania zrealizowano w 2011 roku).(…) Drugim ważnym dokumentem pozwalającym w szerszym zakresie ocenić prowadzone działania jest corocznie sporządzany raport pn. "Monitorowanie problemu narkotyków i narkomanii na terenie gminy"(…)”

(dowód: akta kontroli str. 378, 381-384)

Programy Przeciwdziałania Narkomanii uwzględniały działania określone dla jednostek samorządu terytorialnego w obszarze Profilaktyka Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomani na lata 2011-2016, jak również kierunki działań przewidziane w Wojewódzkim Programie Przeciwdziałania Narkomanii.

(dowód: akta kontroli str.80-88)

Podział środków z Programu Przeciwdziałania Narkomanii pomiędzy poszczególne szkoły odbywał się poprzez analizę pod kątem zgodności z programem ofert składanych przez poszczególne szkoły do Wydziału Edukacji. Udział w Programie Przeciwdziałania Narkomanii wzięły wszystkie szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne, szkoły specjalne oraz poradnie psychologiczno-pedagogiczne, bursy szkolne, specjalistyczne poradnie, centrum zajęć pozaszkolnych oraz Pałac Młodzieży w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str.89-114)

Jak wyjaśniła Kierownik Oddziału Uzależnień i Przemocy w Rodzinie w Wydziale Zdrowia Urzędu Miasta Łodzi, wszystkie programy edukacyjne i profilaktyczne musiały spełniać warunki:

- ich realizatorami były osoby legitymujące się odpowiednim przygotowaniem pedagogicznym,
- programy dotyczące przeciwdziałania narkomanii posiadają certyfikaty lub rekomendacje Biura ds. Narkomanii Wojewódzkiego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli, Kuratorium Oświaty, lub Miejskich ośrodków Terapii Uzależnień.

Ponadto, jak wyjaśniła Kierownik Oddziału, dofinansowanie mogą uzyskać takie programy, które są realizowane w ramach ogólnopolskich, lub miejskich kampanii profilaktycznych, a także gdy są adresowane do mniejszości narodowych i kulturowych. Wszystkie te warunki są szczegółowo podawane w ogłoszeniu o konkursie.

(dowód: akta kontroli str.386-387)

7. Monitoring realizowanych działań profilaktycznych

Monitoring realizowanych Programów Przeciwdziałania Narkomanii polegał m.in. na: otrzymywaniu (i analizowaniu) sprawozdań częściowych od realizatorów Programów (co wiązało się z przekazaniem kolejnej transzy środków finansowych na realizację danego programu), inspekcji podmiotów realizujących poszczególne zadania pod względem zgodności z harmonogramem oraz zabezpieczeniem warunków rzeczowych do ich prowadzenia, kontroli merytoryczno-finansowej zleconych przez Miasto zadań. Ponadto, sporządzone zostały w 2011 r. i w 2012 r. raporty gminne w zakresie „Monitorowania problemu narkotyków i narkomanii na terenie gminy”. Opracowanie to powstało we współpracy pracowników Katedry i Zakładu Medycyny Sądowej Uniwersytetu Medycznego w Łodzi i pracownika Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych w Departamencie Spraw Społecznych Urzędu Miasta Łodzi. Wyniki tych raportów – sformułowane wnioski, stanowiły podstawę do sporządzenia Programu Profilaktyki Narkomanii na rok następny.

(dowód: akta kontroli str. 287-294, 386-388)

Sprawozdania z realizacji w 2011 roku i w 2012 roku Programów Przeciwdziałania Narkomanii sporządzone zostały i przekazane do Rady Miejskiej w Łodzi odpowiednio w dniach: 26 lipca 2012 r. i 6 sierpnia 2013 r.

Sprawozdania te były przedmiotem dyskusji na posiedzeniach: Komisji Ochrony Zdrowia i Opieki Społecznej Rady Miejskiej, Komisji Edukacji Rady Miejskiej w Łodzi, Komisji Finansów, Budżetu i Polityki Podatkowej Rady Miejskiej w Łodzi, jak również przedstawione zostały na sesjach Rady Miejskiej w Łodzi. Radni nie mieli uwag do sprawozdań, jak również nie precyzowali na ich podstawie wniosków na następny rok.

Ponadto, Urząd przekazał w terminie określonym w art. 11 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w 2011 roku oraz w 2012 roku.

(dowód: akta kontroli str.115-146,339-376)

8. Ewaluacja Miejskich Programów Przeciwdziałania Narkomanii

Urząd Miasta nie prowadził (i nie zlecał podmiotom zewnętrznym) w badanym okresie ewaluacji Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii.

Wydział Edukacji dokonywał analizy pracy profilaktycznej szkół na podstawie informacji z Poradni Pedagogiczno-Psychologicznych, sprawozdań ze specjalistycznych placówek prowadzonych przez organizacje pozarządowe, danych z Policji i z placówek służby zdrowia. Prowadzony *Arkusz analizy efektywności realizacji programów szkolnych*, był narzędziem pomocnym przy analizowaniu działań szkół. Podstawę stanowiły przede wszystkim badania ESPAD i raporty z tych badań, stanowiące obiektywne narzędzia do oceny sytuacji. Główny nacisk Urząd położył na monitorowanie zachowania młodzieży ze szczególnym zwróceniem uwagi na sposoby spędzania czasu wolnego i skłonności do stosowania używek.

(dowód: akta kontroli str. 287-288)

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

W Programie Przeciwdziałania Narkomanii zaplanowane były działania w zakresie profilaktyki, skierowane do dzieci i młodzieży szkolnej.

Jak wynika z rocznych sprawozdań z realizacji ww. programu, prowadzona była profilaktyka uniwersalna, selektywna oraz wskazująca. Działaniami profilaktycznymi objęte były wszystkie typy szkół.

Profilaktyka uniwersalna (koordynatorzy: Wydział Edukacji, Wydział Sportu, Straż Miejska w Łodzi) w 2011 r. i w 2012 r. polegała m.in. na:

- realizacji programów edukacyjnych dot. konsekwencji zdrowotnych, społecznych i prawnych podejmowanych zachowań ryzykownych. Programy prowadzone były zarówno przez nauczycieli, jak i organizacje pozarządowe współpracujące ze szkołami, m.in. Fundacja „Praesterno”, Stowarzyszenie Pomocy Psychologicznej „Nadzieja”. W programach wzięło udział 5.048 uczniów szkół podstawowych, gimnazjalnych oraz ponadgimnazjalnych w roku 2011 i 10.163 w 2012 r., a koszt wynosił odpowiednio: 198.508,27 zł i 99.996,36 zł,
- wspieraniu dodatkowych form spędzania wolnego czasu dla dzieci i młodzieży promujących życie bez narkotyków (m.in. zajęcia plastyczne, sportowe, komputerowe, rajdy). Tę formę działań prowadziło 12 organizacji pozarządowych (m.in. Uczniowski Klub Sportowy „Ratajczyk”, Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Łódź – Górna). W zajęciach uczestniczyło 2.063 dzieci i młodzieży w 2011 r. oraz 1.568 w 2012 r. Ponadto z dodatkowych zajęć w szkołach i placówkach oświatowych skorzystało 4.598 uczniów w 2011 r. i 9.750 uczniów w 2012 r. Łączny koszt tego zadania wyniósł odpowiednio: 321.056,11 zł i 420.753,90 zł,
- organizowaniu imprez i zajęć sportowych mających na celu m.in. podniesienie sprawności fizycznej, nauczanie współzawodnictwa, jak również wykształcenie nawyku zdrowego stylu życia bez używek. Zajęcia prowadziło 25 organizacji pozarządowych w 2011 r. i 28 organizacji w 2012 r., m.in. Łódzka Akademia Karate Tradycyjnego, Międzyszkolny Klub Sportowy „Łodzianka”, dla 1.217 uczestników w 2011 r. i 1.599 uczestników w 2012 r., a koszt tych imprez wyniósł odpowiednio: 206.844 zł i 205.000 zł,
- przeprowadzeniu przez Straż Miejską w Łodzi w 19 szkołach ponadpodstawowych (w 2011 roku) warsztatów pn. „Czy mam problem”, w których wzięło udział 1.053 uczniów, koszt wyniósł 15.000 zł, jak również w ciągu 2012 r. – warsztatów profilaktycznych dotyczących zjawiska uzależnienia od różnego rodzaju substancji psychoaktywnych w 109 szkołach ponadgimnazjalnych, w których wzięło udział 7.464 uczniów, a koszt wyniósł 14.999,98 zł.

Szkoły podejmowały oprócz działań w zakresie profilaktyki uniwersalnej również działania w zakresie profilaktyki selektywnej w oparciu o przeprowadzoną w każdej placówce diagnozę sytuacji szkoły. Również, jednostki z sektora pozarządowego (wybierane w drodze konkursu) realizowały te zadania (profilaktykę selektywną), m.in. „SPD Przytul mnie” - poprzez program profilaktyczny dla grupy 25 dzieci z „Górniaka” (w 2011 roku) i Poradnia Profilaktyki i Terapii Uzależnień MONAR – poprzez program profilaktyki wczesnej interwencji w profilaktyce selektywnej dla 112 osób (w 2012 roku).

(dowód: akta kontroli str.236-280, 282-283)

Profilaktyka wskazująca prowadzona była w latach 2011-2012 poprzez realizację projektu innowacyjnego „TROp-Trening Relacji Opiekuńczych”,

obejmującego działania interwencyjno-terapeutyczne skierowane do młodzieży nadużywającej alkoholu i ich rodzin. W praktyce do programu zgłaszały się również rodziny, których dzieci eksperymentowały z narkotykami (około 50% uczestników). Program obok elementów polegających na prowadzeniu sesji indywidualnych z pacjentem, grup zajęciowych dla młodzieży, sesji rodzinnych, zawierał innowacyjne elementy takie jak: wspólne grupowe sesje warsztatowe młodzieży i rodziców porządkujące poglądy i wzajemne relacje, warsztaty umiejętności wychowawczych dla rodziców pogłębiające wiedzę i przekazujące skuteczne metody wychowawcze w kontakcie z dzieckiem oraz sesje punktowe rozliczające postępy w działaniach terapeutycznych. W latach 2011-2012 w programie wzięło udział ogółem 68 rodzin (142 osoby), a cały program ukończyły 44 rodziny.

Opracowane zostały modele pracy profilaktycznej dla każdego rodzaju szkół (szkoła podstawowa, gimnazjum, szkoła ponadgimnazjalna), wskazujące poszczególnym typom szkół m.in., w jaki sposób przeprowadzać diagnozę, określać cele programów profilaktycznych oraz przeprowadzać ich ewaluację.

Na terenie Miasta Łodzi realizowany jest od 2013 roku program wspierania dzieci zagrożonych wykluczeniem edukacyjnym „STAS”. Główna grupa docelowa to uczniowie z klas I-VI, dla których określono indywidualny tok postępowania wychowawczego i edukacyjnego (po uzyskaniu zgody rodziców). Program ten realizowany jest w roku szkolnym 2013/2014 w ośmiu szkołach podstawowych (objęto nim 44 uczniów), a docelowo objęci oni będą dalszym programem na poziomie gimnazjum (program STASZEK) oraz na poziomie nauki zawodu i kontynuacji nauki (program STANISŁAW). Zakładany rezultat to: zmotywowanie i pomoc w nauce, określenie i zaspokojenie potrzeb ucznia, określenie i rozwinięcie zainteresowań ucznia, podniesienie wyników w nauce, przerwanie eskalacji procesu „dziedziczenia biedy”. Wyboru uczniów do programu dokonywano w oparciu o analizę specjalnych arkuszy diagnostycznych. Dwa razy do roku przeprowadzano ewaluację działań wspierających dla każdego ucznia objętego programem STAS.

Szkoły mogą również korzystać poprzez Wydział Edukacji z krótkoterminowego wsparcia specjalistów w ramach Programu Pedagogicznego – programu wspierającego nauczycieli i rady pedagogiczne w sytuacjach wymagających podejmowanie specjalistycznych działań dla ucznia w kryzysie. Z takiego wsparcia korzysta Szkoła Podstawowa Nr 175 w Łodzi, gdzie nauczyciela klasy „0”, jak również uczniów i ich rodziców, wspiera pracownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi (z kwalifikacjami pedagogicznymi).

(dowód: akta kontroli str.147-160, 287-303, 334-336)

W 2011 roku Urząd koordynował realizację zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii wśród dzieci i młodzieży, poprzez:

- Wydział Edukacji – wydatkowano ogółem 519.564,38 zł, z przeznaczeniem na: zajęcia dodatkowe prowadzone przez poszczególne szkoły (272.956,11 zł), programy profilaktyczne prowadzone przez szkoły (151.942,64 zł), zajęcia dodatkowe prowadzone przez organizacje pozarządowe (48.100 zł), realizację programów profilaktycznych również przez organizacje pozarządowe (46.565,63 zł),
- Wydział Sportu – wydatkowano ogółem 206.844 zł, z przeznaczeniem na imprezy sportowe prowadzone przez organizacje pozarządowe oraz inne jednostki organizacyjne,
- Straż Miejską – wydatkowano ogółem 15.000 zł, z przeznaczeniem na realizację programów profilaktycznych na terenie placówek oświatowych.

W 2012 roku Urząd koordynował realizację zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii wśród dzieci i młodzieży, poprzez:

- Wydział Edukacji – wydatkowano ogółem 520.750,26 zł, z przeznaczeniem na: zajęcia dodatkowe prowadzone przez poszczególne szkoły (370.753,90 zł), programy profilaktyczne prowadzone przez szkoły (49.996,36 zł), zajęcia dodatkowe prowadzone przez organizacje pozarządowe (50.000 zł), programy profilaktyczne prowadzone również przez organizacje pozarządowe (50.000 zł),
- Wydział Sportu – wydatkowano ogółem 205.000 zł, z przeznaczeniem na imprezy sportowe prowadzone przez organizacje pozarządowe,
- Straż Miejską – wydatkowano ogółem 14.999,98 zł, z przeznaczeniem na realizację programów profilaktycznych na terenie placówek oświatowych.

(dowód: akta kontroli str.246-280)

Jak wyjaśniła Pani Prezydent, „*Pierwotny plan budżetu na 2011 r. w dz. 851 rozdz. 85153 zad 213 32 21 (programy edukacyjne) wynosił 186.000 zł i uwzględniał następujący podział działań: programy edukacyjne – 50.000 zł, programy wsparcia rówieśniczego – 68.000 zł, programy mediacji rówieśniczych – 68.000 zł.*

W trakcie realizacji zadania, na podstawie ofert i informacji ze szkół, okazało się, że programy wsparcia rówieśniczego i mediacji rówieśniczych nie cieszą się popularnością wśród młodzieży, nie skupiają odpowiedniej liczby uczniów i że zdecydowanie większą popularnością cieszą się zajęcia dodatkowe organizowane dla dzieci i młodzieży.

Tę potrzebę uwzględniono w budżecie na 2012 r., w którym zaplanowano zadanie 218 19 01 (programy edukacyjne realizowane w szkołach) z kwotą 50.000 zł, natomiast kwotę 136.000 zł przeniesiono na zadanie: 211 50 81 - zajęcia dodatkowe dla dzieci i młodzieży.”

(dowód: akta kontroli str. 378, 385)

Od 2010 roku Urząd podejmował również działania w związku z pojawieniem się na rynku tzw. „dopalaczy”. Przez kilka miesięcy prowadzona była na terenie Miasta Łodzi kampania społeczna pn. „Tylko słabi gracze biorą dopalacze”, w ramach której: odbywały się spotkania z dyrektorami szkół i rodzicami uczniów, poruszano temat „dopalaczy” na lekcjach wychowawczych, nagrany został spot z udziałem Marcina Gortata promujący zdrowy styl życia, wolny od używek z akcentem na „dopalacze”, prowadzone były w gimnazjach warsztaty przez specjalistów z Ośrodka MONAR nt. konsekwencji i zagrożeń ze strony narkotyków, przekazywane były materiały profilaktyczne i naukowe (plakaty i ulotki) do szkół i placówek, przeprowadzono szkolenia dla różnych grup zawodowych stykających się z problemem „dopalaczy”. Działania te były kontynuowane w 2011 roku, przeprowadzone zostały trzy bloki szkoleń dla około 160 osób z grup zawodowych mogących się zetknąć z „dopalaczami”: nauczyciele, pedagodzy, funkcjonariusze Policji i Straży Miejskiej, dyrektorzy szkół, przedstawiciele Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 337-338)

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

Zgodnie z art. 19 pkt 7 ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych powiatu²⁰ należy pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, młodzieży opuszczającej domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające

²⁰ Miasto Łódź jest miastem na prawach powiatu

całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze, mających braki w przystosowaniu się.

Jedną z form pomocy jest sporządzanie wniosku o wskazanie odpowiedniego dla nieletniego ośrodka, wobec którego sąd rodzinny zastosował/orzekł środek wychowawczy w postaci umieszczenia w młodzieżowym ośrodku wychowawczym (MOW) lub młodzieżowym ośrodku socjoterapii (MOS), i przekazanie wniosku do Ośrodka Rozwoju Edukacji (ORE), o czym mówi rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym.²¹

W roku 2011 sporządzono 73 skierowania do MOS oraz 179 – do MOW. Na sporządzenie stosownego wniosku Urząd potrzebował w 2011 roku od trzech tygodni do dwóch miesięcy czasu (związane to było z zebraniem dużej liczby dokumentów: postanowienie sądu, akt urodzenia, poświadczenie zameldowania, wywiad kuratora, opinia RODK, aktualny arkusz ocen, opinia ze szkoły, orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, karta uodpornienia, informacja o ubezpieczeniu zdrowotnym). Czas oczekiwania na wskazanie przez ORE odpowiedniego ośrodka wynosił w tym okresie od jednego dnia do trzech miesięcy, a dokumentacja przekazywana była do właściwego ośrodka niezwłocznie. Umieszczenie nieletniego w ośrodku odbywało się w ciągu jednego miesiąca od daty wskazania placówki przez ORE.

W roku 2012 sporządzono 50 skierowań do MOS oraz 254 – do MOW. Stosowne wnioski sporządzane były w okresie od trzech tygodni do dwóch miesięcy, czas oczekiwania na wskazanie przez ORE odpowiedniego dla nieletniego ośrodka kształtowała się od jednego dnia do dwóch miesięcy, a umieszczenie nieletniego w ośrodku odbywało się w ciągu jednego miesiąca od daty wskazania placówki przez ORE.

W roku 2013 (do 31 sierpnia) sporządzono 21 skierowań do MOS oraz 115 – do MOW. Stosowne wnioski sporządzane były w ciągu od jednego dnia, do jednego miesiąca – w przypadku skierowań do MOS oraz od trzech tygodni do dwóch miesięcy – w przypadku skierowań do MOW. Czas oczekiwania na wskazanie przez ORE odpowiedniego dla nieletniego ośrodka kształtował się od jednego dnia do jednego miesiąca, a umieszczenie nieletniego w ośrodku odbywało się w ciągu jednego miesiąca od daty wskazania placówki przez ORE. W ciągu 2013 roku skrócił się okres oczekiwania na umieszczenie w MOW, lub MOS z uwagi na większą liczbę tych placówek.

W całym okresie badanym, zainteresowani byli niezwłocznie informowani o wyznaczeniu ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 328-333)

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

W uchwałach Rady Miejskiej w Łodzi przyjmujących Miejskie Programy Przeciwdziałania Narkomanii na poszczególne lata, określono środki finansowe przeznaczone na ich realizację, w szczególności - do celu Programu.

Kwoty przewidziane w ww. uchwałach były zgodne z kwotami ujętymi w planie finansowym budżetu Miasta Łodzi na odpowiednie lata i zaklasyfikowane były w prawidłowej podziałce klasyfikacji budżetowej (dział 851 – Ochrona zdrowia,

²¹ Dz. U. Nr 296, poz. 1755

Do 30 grudnia 2011 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lipca 2004 r., w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym ośrodku socjoterapii (Dz. U. Nr 178, poz. 1833), które zawierało w zasadzie powtórzone w nowym rozporządzeniu rozwiązania.

rozdział 85153 – Zwalczanie narkomanii oraz poszczególne paragrafy wskazujące na rodzaj planowanego wydatku). W latach 2011-2012 zaplanowane kwoty ogółem wydatków nie były w ciągu roku korygowane (wprowadzane były jedynie zmiany polegające na przesunięciach środków pomiędzy poszczególnymi paragrafami), w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2013 r. zmniejszono kwotę wydatków ogółem o 24.200 zł²². Pomniejszone zostały wydatki przeznaczone do realizacji przez Wydział Edukacji i przesunięte na realizację Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Wydatki zostały zrealizowane w latach 2011-2012, odpowiednio w 98,4% i 97,1%. Według stanu na 31 sierpnia 2013 r., plan wydatków zrealizowany został w 68,7%.

Struktura wydatków poniesionych w latach 2011-2012 była następująca:

- od 49,7% do 50,1% wydatków poniesiono w § 2360 - Dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielone na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego,
- 13,8% wydatków poniesiono w § 2560 - Dotacja podmiotowa z budżetu dla samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- od 36,2% do 36,5% wydatków poniesiono w ramach tzw. paragrafów rzeczowych (§§ 4110, 4120, 4170, 4210, 4220, 4240, 4300, 4410, 4430, 4700, 4780).

(dowód: akta kontroli str.161-174)

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

Analiza sprawozdań Urzędu z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii wykazała, że ponoszono wydatki na realizację zadań z Obszaru I: Profilaktyka, polegające na: finansowaniu programów profilaktyki uniwersalnej, programów profilaktyki selektywnej oraz wskazującej, finansowaniu opracowania materiałów informacyjno-edukacyjnych, prowadzeniu w 2011 roku kampanii społecznej na temat problemu narkomanii, organizowaniu oraz dofinansowywaniu szkoleń z zakresu podnoszenia kwalifikacji zawodowych osób zaangażowanych w działalność profilaktyczną. W badanym okresie na ww. działalność wydatkowano odpowiednio: 749.574 zł, 743.344 zł oraz 398.900 zł.

(dowód: akta kontroli str.175)

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

W okresie 2011-2013 (do 31 sierpnia) plan dochodów z tytułu wpływu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zrealizowany został odpowiednio w: 97,8%, 101,8%, 77%.

Łączny plan wydatków na realizację Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii określany był w wysokości planowanych dochodów z tytułu wpływu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż

²² Uchwałą Nr LXVII/1442/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie zmian budżetu oraz zmian w budżecie Miasta Łodzi na 2013 rok.

napojów alkoholowych. W 2011 roku wydatkowano 99,07% środków, jakie wpłynęły na realizację obydwu programów, a w 2012 roku wskaźnik ten wyniósł 96,01% (97,78% w stosunku do planu wydatków ogółem tych dwóch programów). Nie wydatkowano (w stosunku do wykonanych dochodów) 117.022,72 zł w 2011 roku oraz 508.047,09 zł w 2012 roku. Plan dochodów nie był w ciągu roku (w badanym okresie) korygowany/urealniany w związku z realizacją wyższych dochodów niż planowano pierwotnie.

(dowód: akta kontroli str.176)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W badanych latach, nie zorganizowano świetlic w gimnazjach, do czego zobowiązywał przepis art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, stanowiący iż *do realizacji zadań statutowych szkoła publiczna powinna zapewnić uczniom możliwość korzystania z świetlicy, uszczegółowiony w § 9 załącznika nr 3 rozporządzenia MEN z dnia 21 maja 2001 r.: dla uczniów którzy muszą dłużej przebywać w szkole ze względu na czas pracy ich rodziców (prawnych opiekunów), organizację dojazdu do szkoły lub inne okoliczności wymagające zapewnienia uczniowi opieki w szkole, szkoła organizuje świetlicę.*

(dowód: akta kontroli str.62-68)

Jak wyjaśniła - w dniu 7 listopada 2013 r. - Pani Prezydent: *„Funkcjonujące do 2010 r. świetlice szkolne w gimnazjach cieszyły się małą frekwencją i popularnością wśród uczniów i ich rodziców. Zajęcia opiekuńczo-wychowawcze zostały zastąpione bogatą ofertą zajęć pozalekcyjnych realizowanych przez nauczycieli między innymi z art. 42 KN, zajęciami sportowo-rekreacyjnymi prowadzonymi przez animatorów na boiskach Orlik oraz zajęciami w ramach projektów unijnych. Dodatkowo uczniowie korzystają z multimedialnych centrów bibliotecznych w szkołach. Taka organizacja pracy szkoły w pełni pozwala na zapewnienie opieki uczniom, którzy muszą dłużej przebywać w szkole ze względu na czas pracy ich rodziców, opiekunów prawnych, organizację dojazdu do szkoły lub inne okoliczności. Brak wniosków dyrektorów gimnazjów o dodatkowe zorganizowanie świetlic szkolnych dowodzi prawidłowego zorganizowania czasu uczniom po zakończeniu zajęć lekcyjnych.”*

(dowód: akta kontroli str. 377, 379)

2. W § 2 Uchwały Nr LI/1059/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 7 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2013 rok oraz Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2013 zapisano, iż roczne sprawozdania z realizacji programów przedłożone będą Radzie Miejskiej w Łodzi w terminie do 30 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 224)

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, organ wykonawczy samorządu gminy sporządza raport z wykonania w danym roku Gminnego Programu i efektów ich realizacji, który przedkłada radzie gminy, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy raport.

Z wyjaśnień Pani Prezydent wynika, że: *„(...) W ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii został wprowadzony zapis o terminie składania rocznych sprawozdań z Programu, natomiast w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie uregulowano tej kwestii. Chcąc zachować przejrzystość podziału jak i wydatkowania całości środków tzw. „kapsłowych”, oba Programy przyjmowane są jedną uchwałą, a co za tym idzie sprawozdanie z realizacji uchwały obejmuje łącznie oba Programy. Problem wynikający z braku unormowań prawnych był sygnalizowany przez gminy zarówno Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych jak i Krajowemu Biuru ds. Przeciwdziałania Narkomanii. Zwracano*

także uwagę na określenie późniejszego terminu przedkładania sprawozdań z gminnych programów, aniżeli 31 marca. W I kwartale roku nakładają się terminy różnych zadań wynikających z obu Programów i ustaw:

- dla zachowania ciągłości realizacji zadań, rozstrzygane są otwarte konkursy ofert i zawierane umowy z wyłonionymi w konkursie podmiotami,
- przygotowywane są sprawozdania z realizacji zadań wynikających z Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii oraz Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, na terenie miasta. Są one sporządzane w oparciu o ankiety opracowane przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii i Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Dane do powyższych sprawozdań są przygotowywane w innej formule, aniżeli do sprawozdań z realizacji gminnych Programów. Należy przy tym zaznaczyć, że zadania wynikające z Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii realizuje ok. 200 szkół, kilkanaście ośrodków szkolno-wychowawczych, ponad 100 organizacji pozarządowych, ok. 20 zakładów opieki zdrowotnej oraz Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Biorąc pod uwagę powyższe, już od 2007 roku sprawozdania były przedkładane łącznie, w terminie do 30 czerwca."

(dowód: akta kontroli str. 377, 380)

3. Sprawozdania z realizacji w 2011 roku i w 2012 roku Programów Przeciwdziałania Narkomanii zostały przekazane do Rady Miejskiej w Łodzi odpowiednio w dniach: 26 lipca 2012 r. i 6 sierpnia 2013 r., tj. w terminie niezgodnym z określonym w zacytowanym wyżej art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

(dowód: akta kontroli str. 115-116)

Prezydent Miasta udzieliła pełnomocnictwa do wykonywania zadań z zakresu przeciwdziałania i rozwiązywania problemów uzależnień i przemocy w rodzinie:

- w dniu 25 października 2011 r.²³ Dyrektorowi Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych w Departamencie Spraw Społecznych Urzędu Miasta Łodzi,
- w dniu 9 lipca 2013 r.²⁴ Kierownikowi Oddziału ds. Uzależnień i Przemocy w Rodzinie w Wydziale Zdrowia i Spraw Społecznych w Departamencie Spraw Społecznych Urzędu Miasta Łodzi.

Główne zadania określone w ww. pełnomocnictwach dotyczyły m.in.: przedkładania Prezydentowi Miasta Łodzi i Radzie Miejskiej w Łodzi sprawozdań z realizacji Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii.

(dowód: akta kontroli str. 284-286)

Jak wyjaśniła Pani Prezydent, „Dyrektor Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych upoważniony przez Prezydenta Miasta Łodzi do wykonywania zadań z zakresu przeciwdziałania i rozwiązywania problemów uzależnień i przemocy w rodzinie, w tym do przedkładania sprawozdań Radzie Miejskiej w Łodzi, uzasadniał utrzymanie przyjętego wcześniej terminu ww. argumentami²⁵.”

(dowód: akta kontroli str. 377, 381)

4. Niewykorzystania w pełni w 2011 r. i 2012 r. dochodów uzyskanych z tytułu wpływu z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Środki te wyniosły:

²³ Zarządzenie Nr 1390/VI/11 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 25 października 2011 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa do wykonywania zadań z zakresu przeciwdziałania i rozwiązywania problemów uzależnień i przemocy w rodzinie.

²⁴ Zarządzenie Nr 4577/VI/13 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa do wykonywania zadań z zakresu przeciwdziałania i rozwiązywania problemów uzależnień i przemocy w rodzinie

²⁵ Argumenty przedstawione w punkcie 2 ustalonych nieprawidłowości – przypis kontrolera

- w 2011 roku - 117.022,72 zł²⁶), z tytułu niewykorzystania w pełni środków przeznaczonych na wydatki,
- w 2012 roku - 230.908,11 zł z tytułu wystąpienia ponadplanowych dochodów (nadwyżka powstała w wyniku niedokonania korekty planu budżetu na 2012 rok z tytułu wyższego niż planowano wpływu opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż alkoholu.

Jak wyjaśnił Skarbnik Miasta Łodzi, środki te z końcem każdego roku zgodnie z art. 263 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁷ (zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”) – wygasły. Ponadto - zdaniem Skarbnika - ustawa o wychowaniu w trzeźwości, nie zawiera regulacji dla jednostek samorządu terytorialnego, z których wynika konieczność dokonywania rozliczeń niewykorzystanych środków w latach następnych.

(dowód: akta kontroli str. 176,389-391)

Zgodnie z art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości, dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub 18¹ oraz z opłat określonych w art. 11¹ wykorzystywane są na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, i nie mogą być przeznaczane na inne cele. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości zawiera nakaz wykorzystywania dochodów z uzyskanych opłat o których mowa w art. 18, art. 18¹ oraz art. 11¹ ww. ustawy jedynie na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałania narkomanii. Nie mogą być one przeznaczane na inne cele niż wymienione w ww. przepisie ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Taka interpretacja wynika dodatkowo z brzmienia art. 11¹ w związku z art. 4¹ ust. 1 i 2 ww. ustawy, w którym wyraźnie wskazano, że celem pobierania opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 jest pozyskanie dodatkowych środków na finansowanie zadań określonych w art. 4¹ ust. 1, tj. zadań własnych gminy w zakresie prowadzenia działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu, realizowanych stosownie do treści art. 4 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w postaci gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Art. 18² ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, stanowi zatem ustawowe zagwarantowanie gminom dochodów w celu zapewnienia środków finansowych na wskazany cel. Zauważyć należy również, iż obowiązek przeznaczania ww. środków publicznych na cele wskazane w art. 18² stanowi realizację art. 42 ust 2 ustawy o finansach publicznych i mieści się w katalogu odstępstw od zasady jedności materialnej budżetu. Stosownie do tego przepisu, jedynie jeżeli odrębna ustawa tak stanowi, środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków. Roczne określenie ram czasowych w art. 211 ustawy o finansach publicznych, budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie oznacza, że niewykorzystane dochody w danym roku budżetowym niejako „wygasają” z końcem tego roku, a w konsekwencji uchylają de facto obowiązek gminy określony w art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości wydatkowania konkretnych dochodów wymienionych w tym przepisie szczególnym na cele w nim zdefiniowane. Roczność obowiązywania uchwały budżetowej powoduje natomiast, że niemożliwa jest realizacja decyzji finansowych przekraczających zakres rzeczowy i kwotowy

²⁶ Plan wydatków na 2011 rok wynosił 12.900.000 zł, wykonanie wydatków wyniosło 12.498.421,41 zł, a zrealizowane dochody w tytulu opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż alkoholu wyniosły 12.615.444,13 zł (12.615.444,13 minus 12.498.421,41= 117.022,72)

²⁷ Dz. U. z 2013 poz. 885 ze zm.

ustalony w tej uchwale, również dokonywanie zmian w roku budżetowym, który upłynął.

Brak jest również podstaw do sfinansowania tymi środkami deficytu budżetu gminy. W konsekwencji, w przypadku uzyskania wyższych dochodów niż prognozowane w planie finansowym na dany rok i niewykorzystanie ich na zadania przewidziane w tym planie, dochody te powinny być wykorzystane na wydatki przewidziane w miejskich programach przeciwdziałania narkomanii oraz profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi w następnym roku budżetowym.

Reasumując, jeżeli poniesione w danym roku budżetowym wydatki na realizację programów nie zostały zrealizowane w wysokości odpowiadającej osiągniętym dochodom, kwota nadwyżki z tego tytułu nad wykonanymi wydatkami musi powiększyć limit wydatków następnego roku budżetowego.²⁸

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, 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 Kontroli²⁹, wnosi o:

1. Skierowanie do Rady Miejskiej w Łodzi wniosku o dokonanie zmiany treści uchwały Nr LI/1059/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 7 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2013 rok oraz Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2013, w zakresie określenia terminu sprawozdawczości Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na 2013 rok - stosownie do postanowień art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii,
2. Przekazywanie do Rady Miejskiej w Łodzi sprawozdania/raportu z wykonania w danym roku Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, w terminach wskazanych w art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii,
3. Realizację obowiązku przewidzianego w art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, w związku z § 9 załącznika nr 3 rozporządzenia MEN z dnia 21 maja 2001 r., tj. działania świetlic w gimnazjach,
4. Podjęcie działań mających na celu wykorzystanie wszystkich dochodów z opłat za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w danym roku budżetowym

²⁸ por. Komentarz pod redakcją prof. dr. hab. E. Ruśkowskiego i dr. hab. J. Szalachny pt. „Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą”, ODDK, Gdańsk 2010, str. 832

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 Łodzi.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Łódź, dnia 28 listopada 2013 r.

Kontroler
Jolanta Nowak
Główny specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis