

LLU – 4101-22-01/2012

P/12/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/094 – Profilaktyka narkomanii w szkołach
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Paweł Szafran, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83661 z dnia 4 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Lublin, ul. Plac Króla Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin (zwany dalej „Urzędem”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Żuk - Prezydent Miasta Lublin (od dnia 13 grudnia 2010 r.). Wcześniej, w okresie objętym kontrolą Prezydentem Miasta Lublin był Adam Wasilewski. (dowód: akta kontroli str.2-3)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹ ocenia realizację przez kontrolowaną jednostkę zadań własnych gminy polegających na prowadzeniu działalności profilaktycznej w zakresie objętym kontrolą. W szczególności Izba pozytywnie ocenia działalność Urzędu dotyczącą planowania oraz wdrażania działań w obszarze profilaktyki narkomanii w latach 2010-2012 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia rzetelne opracowanie Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii. Działania z zakresu profilaktyki uniwersalnej oraz selektywnej, polegające w szczególności na realizacji programów i szkoleń, dotyczyły dzieci, młodzieży, nauczycieli i rodziców oraz umożliwiły realizację ww. programów przez wszystkie podległe szkoły. W 2012 r. na zlecenie Urzędu przeprowadzono również badania diagnostyczne zjawiska używania środków psychoaktywnych przez uczniów szkół gimnazjalnych. Działaniami z zakresu profilaktyki narkomanii objęto w latach 2010-2012 (I półrocze) uczniów 22 szkół z terenu miasta, a także nauczycieli i rodziców. Monitorowano przebieg realizacji poszczególnych działań.

Wydatki na realizację działań ujętych w Gminnym Programie Przeciwdziałania Narkomanii w zakresie profilaktyki wyniosły w 2010 r. 293.548,23 zł, tj. 97,8% wydatków planowanych na ten cel, a w 2011 r. - 282.775,34 zł, tj. 99,2% planu po zmianach. Szczegółowe badanie 16 wydatków² o łącznej kwocie 170 tys. zł zaewidencjonowanych w rozdz. 85153 - *Zwalczanie narkomanii* wykazało, że dotyczyły one realizacji działań w zakresie przeciwdziałania narkomanii.

W kontrolowanym okresie z tytułu opłat pobieranych za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych Miasto Lublin uzyskało dochody w wysokości: w 2010 r. - 6.631,3 tys. zł, w 2011 r. 6.480,3 tys. zł,

¹ 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

² 10 wydatków o łącznej kwocie 80 tys. zł (zlecenia, usługi) oraz sześć dotacji o wartości 90 tys.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nieuwzględnieniu w 2011 r. w planie wydatków na sfinansowanie zadań, określonych w Gminnym Programie Przeciwdziałania Narkomanii i Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych niewykorzystanych środków (830 tys. zł) z roku poprzedniego. Było to niezgodne z art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³.

Uwagi NIK dotyczące w szczególności braku preferencji dla rekomendowanych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii programów profilaktycznych, formułowania ogólnych wniosków ewaluacyjnych oraz przedstawiania danych w ankietach z realizacji Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii nie miały istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Planowanie działań z zakresu profilaktyki narkomanii

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, na terenie miasta Lublin obowiązywał Gminny Program Przeciwdziałania Narkomanii (zwany dalej „GPPN” lub „Program”), uchwalony przez Radę Miasta Lublin w dniu 28 stycznia 2010 r. (uchwała nr 955/XXXVIII/2010). Uchwałą z dnia 16 września 2010 r. Rada Miasta Lublin dokonała zmiany GPPN, poprzez wprowadzenie do niego zadania pn.: realizacja programów profilaktyczno-edukacyjnych w zakresie HIV/AIDS. Program nie określał terminu do którego miał obowiązywać. Stosownie do § 1 ust 2 GPPN prowadzenie i koordynację spraw związanych z jego realizacją należały do Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta Lublin (dalej: „WZiSS”).

GPPN, zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁴ (zwanej dalej „Ustawą”), uwzględniał w ramach profilaktyki narkomanii wszystkie kierunki działań przewidziane do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego (zwane dalej „jst.”) w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006-2010⁵ (zwanym dalej „KPPN 2006-2010”) oraz ujęte w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2016⁶ (zwanym dalej „KPPN 2011-2016”), a także zadania w zakresie określonym w art. 2 ust. 1 pkt. 1-3 Ustawy. Nie zawierał części działań zmierzających do realizacji przez jst. kierunków nr 1 i 2 KPPN 2011-2016. Dotyczyło to m.in. działań związanych ze wspieraniem programów profilaktycznych które uzyskały rekomendację Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii (dalej: „KBPN”), Ministerstwa Edukacji Narodowej lub Instytutu Psychiatrii i Neurologii a także wspierania wskazanych w KPPN programów wczesnej interwencji - „FreD” oraz „Szkolna Interwencja Profilaktyczna”. Zadania dotyczące realizacji kierunku nr 2 KPPN m.in. prowadzenia świetlic socjoterapeutycznych, organizacji zajęć pozalekcyjnych były ujęte i realizowane w ramach Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (zwany dalej: „GPPiRPA”).

W GPPN w obszarze planowanych działań profilaktycznych uwzględniono działania przewidziane w Wojewódzkim Programie Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2008-2010 i 2011-2015 (zwane dalej: „WPPN”) m.in. poprzez wprowadzenie do GPPN działań dotyczących zlecenia realizacji programów profilaktycznych skierowanych do dzieci i młodzieży, organizowanie lub zlecenie szkoleń w zakresie problematyki ograniczania popytu na narkotyki i objęcie tymi zadaniami przedstawicieli instytucji

³ Dz.U. z 2012 r., poz. 1356.

⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006-2010 (Dz.U. Nr 143, poz. 1033).

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2016 (Dz.U. Nr 78, poz. 428).

wskazanych w WPPN, organizowanie i zlecanie szkoleń w zakresie problematyki HIV/AIDS.

(dowód: akta kontroli str.4-12)

Dyrektor WZiSS wyjaśnił, że dokonana po wejściu w życie KPPN na lata 2011-2016 analiza postanowień GPPN wykazała, że przewidziane do realizacji przez jst. kierunki znajdują odzwierciedlenie w zapisach GPPN (m.in. zadanie „Realizacja profesjonalnych programów profilaktycznych dla dzieci, młodzieży i ich rodziców”, „Realizacja programów profilaktyczno-interwencyjnych dla dzieci i młodzieży podejmujących zachowania ryzykowne”).

Ustawa z dnia 29.07.2005r. wskazuje, że GPPN ma uwzględniać zadania dotyczące działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i zapobiegawczej, leczenia i rehabilitacji osób uzależnionych (...). Natomiast KPPN wyznacza kierunki tych działań przewidziane do realizacji przez jst. Traktowanie tych kierunków jako obligatoryjne nakładałoby obowiązek realizacji wszystkich tych zadań zarówno w gminach wiejskich, jak i w dużych miastach. Zadania własne gminy określa katalog zawarty w art. 10 ust 1. Wszystkie zadania znajdują odzwierciedlenie w GPPN. Wydział planuje zmianę GPPN po dokonaniu ewaluacji dotychczasowego Programu oraz na podstawie składanych sprawozdań z realizacji zadań, a także wyników badań przedstawionych do tut. wydziału. W celu dokonania ewaluacji i opracowania nowego Programu zostanie powołany zespół zadaniowy.

(dowód: akta kontroli str. 17-19)

W raporcie z badania, sporządzonego przez psychologa ze specjalizacją z psychologii klinicznej - pracownika naukowo-dydaktycznego w Katedrze i Klinice Psychiatrii Uniwersytetu Medycznego w Lublinie i w Szpitalu Neuropsychiatrycznym w Lublinie oraz lekarza psychiatrę w Szpitalu Neuropsychiatrycznym w Lublinie, przeprowadzonego na zlecenie Urzędu Miasta Lublin w okresie od 10 kwietnia do 30 lipca 2012 r., pn: „Diagnoza zjawiska używania środków psychoaktywnych przez uczniów szkół gimnazjalnych” m.in. podano, że wśród badanej grupy młodzieży (600 osób) 12,23% informowało o przyjmowaniu środków psychoaktywnych, z tego marihuany 12,28%, a amfetaminy 1,88%. Uczniowie eksperymentowali również z lekami i dopalaczami. We wskazaniach profilaktycznych m.in. zalecono prowadzenie szkoleń dla rodziców na tematy związane z przyczynami, objawami i skutkami używania środków psychoaktywnych oraz warsztatów dla młodzieży uczących konstruktywnych sposobów radzenia sobie ze stresem, negatywnymi emocjami oraz rozwiązywaniem konfliktów.

(dowód: akta kontroli str.23-42)

GPPN został opracowany przez Zespół powołany Zarządzeniem nr 356/2009 z dnia 5.05.2009 r. Prezydenta Miasta Lublin, w skład którego weszli m.in. pracownicy WZiSS oraz osoby posiadające wiedzę na temat zjawiska narkomanii (specjaliści terapii uzależnień, przedstawiciele organizacji pozarządowych działających w sferze przeciwdziałania narkomanii, w tym pracownik naukowy Instytutu Psychologii Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie, oraz kierownik podmiotu leczniczego).

(dowód: akta kontroli str. 43-44)

Gminny Program opracowany został m.in. na podstawie badania przeprowadzonego w 2009 r. przez pracownika naukowego Instytutu Psychologii Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie na zlecenie Urzędu, którego wyniki zostały przedstawione w raporcie pt. „Monitoring używania narkotyków przez młodzież z terenu Miasta Lublina”, a także raportu z ewaluacji zadań realizowanych w ramach GPPN w 2009 r. Wniosek z przeprowadzonej diagnozy zmierzał do dostosowania działań profilaktycznych, adresowanych do osób zagrożonych problemem, a nie do całych społeczności szkolnych, gdyż mogłoby to spowodować

zwiększenie zainteresowania substancjami psychoaktywnymi innych niezagrażonych uczniów. W badaniu tym m.in. stwierdzono, że najwięcej osób rozpoczyna swoje doświadczenia z narkotykami w II klasie gimnazjum. Większość uczniów lubelskich szkół nie interesuje się dostępnością narkotyków, natomiast jeżeli takie zainteresowanie nastąpi to nie ma raczej problemów z ich zakupem. Według raportu około 12% gimnazjalistów używało substancji psychoaktywnych. W dalszej części raportu m.in. podano, że używanie narkotyków na Lubelszczyźnie i w samym Lublinie nigdy nie było najwyższe w Polsce, najczęściej plasowało się wśród wyników średnich krajowych. We wnioskach dotyczących działań profilaktycznych rekomendowano m.in. zwrócenie uwagi na tzw. „dopalacze”, wdrażanie koncepcji środowiskowych (działalność w klubach, świetlicach), realizację działań w miejscach spotkań młodzieży takich jak dyskoteki, puby, kawiarnie czy też bezpośrednio na ulicach (działania partywokreskie czy streetworkerskie).

(dowód: akta kontroli str. 16-17,45-85)

Jako strategiczny cel GPPN wskazano ograniczenie szkód zdrowotnych i społecznych mieszkańców Lublina. Cel ten miał być realizowany w trzech obszarach:

- działalność wychowawcza, edukacyjna, informacyjna i zapobiegawcza,
- leczenie, rehabilitacja i reintegracja osób uzależnionych,
- badanie i monitoring zjawiska narkomanii.

Określono również cele główne w poszczególnych obszarach działań:

- poszerzenie świadomości społecznej w zakresie profilaktyki narkomanii oraz profesjonalizacja oddziaływań profilaktycznych,
- poprawa stanu zdrowia i jakości życia osób uzależnionych i współuzależnionych,
- zdobywanie aktualnej wiedzy na temat narkomanii oraz problemów z nią związanych na terenie miasta Lublina.

W GPPN sformułowano również pięć zadań głównych (zadania od I do V), - których układ i treść były analogiczne do postanowień zawartych w art. 10 ust. 1 pkt 1-5 Ustawy, to jest:

- zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacji dla osób uzależnionych i zagrożonych uzależnieniem (zadanie I),
- udzielanie rodzinom, w których występują problemy narkomanii, pomocy psychospołecznej i prawnej (zadanie II),
- prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii (zadanie III),
- wspomaganie działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów narkomanii (zadanie IV),
- pomoc społeczna osobom uzależnionym i rodzinom osób uzależnionych dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym i integrowanie ze środowiskiem lokalnym tych osób z wykorzystaniem pracy socjalnej i kontraktu socjalnego (zadanie V).

W obszarze profilaktyki narkomanii wśród dzieci i młodzieży zaplanowano następujące działania:

- realizacja profesjonalnych programów profilaktycznych dla dzieci, młodzieży i ich rodziców,
- realizacja programów profilaktyczno–interwencyjnych dla dzieci i młodzieży podejmujących zachowania ryzykowne.

Pozostałe działania związane z profilaktyką narkomanii nie wskazywały ww. grupy (dzieci i młodzież) jako adresatów poszczególnych działań, stanowiąc m.in., że:

- zadanie III będzie realizowane np. poprzez 1) wsparcie działalności partyworkerów i streetworkerów, 2) prowadzenie edukacji publicznej w zakresie

przeciwdziałania narkomanii w szczególności poprzez kampanie w mediach, udział w ogólnopolskich kampaniach, prowadzenie systemu informacji i lokalnych kampanii, wydawanie i zakup materiałów edukacyjnych, 3) organizowanie szkoleń i konferencji, seminariów, lokalnych debat z zakresu profilaktyki problemów uzależnień od narkotyków, 4) realizację programów edukacyjnych i interwencyjnych mających na celu zmniejszenie liczby użytkowników dróg będących pod wpływem środków psychoaktywnych,

- zadanie I będzie realizowane m.in. poprzez: 1) udzielanie porad indywidualnych i prowadzenie zajęć terapeutycznych w zakresie leczenia i rehabilitacji osób uzależnionych wykraczających poza zakres kontraktów z NFZ, 2) realizację programów interwencyjno-motywacyjnych oraz wspierających dla osób z problemami narkomanii,

- zadanie II będzie realizowane poprzez 1) podejmowanie działań na rzecz przeciwdziałania narkomanii, w tym prowadzenie poradnictwa indywidualnego oraz grup terapeutycznych, 2) realizację programów wspierających dla członków rodzin z problemem narkomanii,

- zadanie V będzie realizowane m.in. poprzez prowadzenie zajęć informacyjno-edukacyjnych z elementami wsparcia psychologicznego dotyczącego rozwiązywania bieżących problemów życiowych.

(dowód: akta kontroli str.4-10)

W GPPN wskazano grupy podmiotów uczestniczących w jego realizacji (osoby fizyczne i prawne, podmioty o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷ (zwanej dalej „*uodpp*”) oraz jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych). Zgodnie z postanowieniami Programu corocznie określano jego budżet w podziale na poszczególne zadania. Na lata objęte kontrolą, dla poszczególnych zadań zaplanowano następujące wydatki:

(w zł)

Rok	Zadanie I	Zadanie II	Zadanie III	Zadanie IV*	zadanie V
2010	92.000	40.000	126.700	11.300	20.000
2011	100.000	40.000	120.000	5.000	20.000
2012	100.000	40.000	135.000	1.990	20.000

* zadanie pn: „Pokrycie kosztów obsługi realizowanych zadań”. W planie finansowym i sprawozdaniach z wykonania GPPN wskazywano, że zadanie związane ze wspomaganie działań instytucji było realizowane bez przeznaczania środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str.4-9,86-95,108-131,134-135)

Urząd nie organizował otwartych konkursów, o których mowa w art. 11 ust. 2 *uodpp* dotyczących prowadzenia w szkołach programów profilaktycznych. Zadania w tym zakresie zlecano wybranym podmiotom i osobom fizycznym na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸ oraz wprowadzonych w Urzędzie uregulowań wewnętrznych (przedstawiono w pkt. 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 12,319-403)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W trakcie działań związanych z realizacją zadań ujętych w obowiązującym od 2010 r. GPPN nie stosowano preferencji w odniesieniu do tych programów, których skuteczność została potwierdzona (uzyskały rekomendację KBPN, MEN lub Instytutu Psychiatrii i Neurologii). Zalecenia dotyczące podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego działań w tym zakresie określono w KPPN na lata 2011-2016 (jako jedno z działań zmierzających do realizacji kierunku nr 1).

Ocena częściowa

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

Wdrażanie działań z zakresu profilaktyki narkomanii

Opis stanu
faktycznego

Realizacja GPPN była poddana bieżącemu monitoringowi poprzez dokonywanie analizy wskaźnikowej w oparciu o uregulowania zawarte w tym zakresie w GPPN (wskaźniki wymienione w Programie służące ocenie realizacji danego zadania), sporządzanie rocznych raportów z ewaluacji zadań ujętych w Programie oraz analiz sprawozdań składanych przez podmioty po zakończeniu realizowanych zadań.

W GPPN wskazano (§5), że diagnoza i monitorowanie realizacji zadań Programu prowadzona będzie w oparciu o wskaźniki określone w Programie. Nie zawarto w nim postanowień obligujących do prowadzenia ewaluacji (rocznej lub końcowej).

(dowód: akta kontroli str. 10,88-107,110-133,156-166)

Dyrektor WZiSS m.in. poinformował, że „prowadzone weryfikacje sprawozdań, badań ewaluacyjnych wskazują na skuteczność dotychczas prowadzonych działań. Ze względu na długofalowość rozwiązywania problemów uzależnień zasadnym była kontynuacja zadań określonych w GPPN”.

(dowód: akta kontroli str.515)

Urząd sporządził w badanym okresie roczne raporty z ewaluacji zadań realizowanych w ramach GPPN, które w części dotyczącej wniosków oraz podsumowującej wyniki tych badań zawierały w kolejnych latach ogólne sformułowania, o identycznej treści (np. o potrzebie dostosowania działań profilaktycznych do osób zagrożonych problemem a nie do całej społeczności szkolnych, konieczności rozpowszechnienia informacji na temat szkodliwości substancji psychoaktywnych (tzw. dopalacze), stwierdzenia, że powszechna dostępność oraz niewiedza społeczeństwa na temat zagrożeń przyczyniła się do konieczności edukacji osób dorosłych i młodzieży w tym zakresie, wniosków, że poprzez realizację zadań w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii zwiększyła się wiedza na temat szkodliwości używania substancji psychoaktywnych, zmieniła się również postawa osób wobec narkotyków a osiągnięcie zamierzonych efektów jest procesem długotrwałym. W dalszej części raportów wskazano, że zasadnym jest rozszerzenie GPPN w zakresie profilaktyki oraz zlecenie realizacji tych zadań publicznym i niepublicznym zakładom opieki zdrowotnej, organizacjom pozarządowym, osobom fizycznym i przedsiębiorcom. Zasadnym jest również dalsze realizowanie zadań mających na celu zwiększenie pomocy terapeutycznej, rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i zagrożonych uzależnieniem, udzielaniu rodzinom pomocy psychospołecznej oraz prowadzenie działań profilaktycznych dla dzieci i młodzieży). Treść sformułowanych wniosków, zawartych w sprawozdaniach z realizacji GPPN, zakwestionowała kontrola przeprowadzona w 2011 r. przez Wydział Audytu i Kontroli Urzędu Miasta. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 19.10.2011 r. zawarto uwagi co do sposobu dokonywania ocen realizowanych zadań pod względem efektywności i skuteczności, zwłaszcza pod kątem ich wpływu na uczestników (ocena dokonywana była jednostronnie, na podstawie sprawozdań przedkładanych przez dotowane podmioty), wskazując m.in., że powtarzające się ogólne stwierdzenia i wnioski nie pozwalają ocenić skuteczności ani efektywności

zadań ujętych w GPPiRPA i GPPN a konieczność przeprowadzania ewaluacji wynika z długotrwałości zjawiska wychodzenia z uzależnień, istoty profilaktyki i stopnia integracji społecznej osób uzależnionych. W związku z powyższym w wystąpieniu rekomendowano zainicjowanie przeprowadzenia ewaluacji funkcjonowania ww. programów, zwłaszcza pod kątem skutków społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 156-185)

W odpowiedzi na sformułowane po ww. kontroli rekomendacje Dyrektor WZiSS poinformował Wydział Audytu i Kontroli Urzędu, że ewaluacja funkcjonowania programów prowadzona będzie w oparciu o wskaźniki w nich określone z uwzględnieniem środków finansowych przeznaczonych na ich realizację.

(dowód: akta kontroli str.186-188)

W sprawozdaniach z realizacji w 2011 r. zadań ujętych w GPPN podawano informacje dotyczące osiągniętych rezultatów poszczególnych zadań m.in. poprzez wskazanie, że zrealizowane zadanie doprowadziło do podniesienia poziomu wiedzy na temat zagadnień objętych określonym zadaniem (np. niekorzystnych skutków zdrowotnych używania współczesnych środków paranarkotycznych, mechanizmów uzależnień i skutków zażywania narkotyków, nabycie umiejętności asertywnego zachowania).

(dowód: akta kontroli str. 110-133)

Urząd podejmował działania mające na celu realizację programów profilaktycznych w podległych placówkach oświatowych poprzez kierowanie do wszystkich podległych jednostek (82) pism informujących o możliwości ubiegania się o zarezerwowane w budżecie miasta środki na te zadania (pisma z dnia 4.02.2010 r. i 4.03.2011 r.). W odpowiedzi na te pisma, wnioski złożyły cztery szkoły (po dwie w 2010 (Zespół Szkół Transportowo - Komunikacyjnych oraz Zespół Szkół Ogólnokształcących nr 5) i 2011 r. (Gimnazjum nr 18 i 10), które bezpośrednio otrzymały dofinansowanie z budżetu miasta. Ogółem wartość dofinansowania wyniosła 17.400 zł (w tym w 2010 r. 10 tys. zł), wykonanie 17.393,52 zł. (w tym w 2010 r. 9.993,52 zł)

(dowód: akta kontroli str.96,130,192-199)

Wyboru szkół oraz miejsc wymagających wsparcia dokonywały podmioty realizujące zadania. Placówki objęte działaniami wskazywali oferenci w złożonych ofertach bądź też informowali w nich Urząd, że wybór zostanie dokonany po przeprowadzeniu rozmów i weryfikacji zgłoszeń kierowników poszczególnych placówek oświatowych.

(dowód: akta kontroli str. 383-388,397-402)

Dyrektor WZiSS podał, że „oferenci składający ofertę określali miejsce realizacji zadań na podstawie dokonywanych wcześniej uzgodnień z dyrektorami tych placówek(...) Realizatorami tych zadań są specjaliści terapii uzależnień, do których w pierwszej kolejności te placówki zgłaszają problemy związane z używaniem substancji psychoaktywnych oraz potrzebę pomocy w rozwiązaniu związanych z tym problemów. Prowadzone przez tych realizatorów działania są zgodne z założeniami GPPN”.

(dowód: akta kontroli str. 22,412)

W roku 2010 zostały zrealizowane następujące działania z obszaru profilaktyki narkomanii, skierowane do dzieci i młodzieży:

- program profilaktyczny „Jak wkroczyć w dorosłość-obóz bez używek” zrealizowany na obozie letnim (profilaktyka uniwersalna, objęto nim 80 osób),
- program profilaktyczny „Współczesne środki paranarkotyczne oraz konsekwencje ich używania” zrealizowany w V oraz III Liceum Ogólnokształcącym w Lublinie (profilaktyka uniwersalna oraz selektywna, objęto nim 625 uczniów),

- program profilaktyczny „Żyj na luzie” zrealizowany w dwóch Klubach Środowiskowych (profilaktyka uniwersalna oraz selektywna, objęto nim łącznie 30 osób),
- program profilaktyczny „Dopóki masz wybór” zrealizowany w Domu Kultury Kolejarza w Lublinie (profilaktyka uniwersalna i selektywna, objęto nim 516 osób),
- programy partyworkerów i streetworkerów realizowane w dyskotekach, pubach, miejscach szczególnego zagrożenia kontaktem z narkotykami (profilaktyka uniwersalna, selektywna i wskazująca). Programami tymi objęto około 1500 osób (partyworking) i 1800 osób (streetworking),
- program profilaktyczny „Jak ustrzec się przed uzależnieniem od narkotyków” realizowany w Zespole Szkół Transportowo-Komunikacyjnych (profilaktyka uniwersalna, objęto nim 50 osób),
- program „Szkoła a narkotyki” realizowany w Zespole Szkół Ogólnokształcących nr 5 w Lublinie (profilaktyka uniwersalna, objęto nim 791 uczniów Liceum).

(dowód: akta kontroli str. 516-520)

W roku 2011 zostały zrealizowane następujące działania z obszaru profilaktyki narkomanii, skierowane do dzieci i młodzieży:

- program profilaktyczny „Współczesne środki paranarkotyczne oraz konsekwencje ich używania” zrealizowany w II Liceum Ogólnokształcącym w Lublinie (profilaktyka uniwersalna, objęto nim 275 uczniów),
- program profilaktyczny „Narkotyki-przyczyny używania, zagrożenia i przeciwdziałanie” zrealizowany w internacie przy Zespole Szkół Transportowo-Komunikacyjnych w Lublinie (profilaktyka uniwersalna, objęto nim 100 uczniów),
- program profilaktyczny „Żyj na luzie” zrealizowany w trzech Klubach Środowiskowych (profilaktyka selektywna, objęto nimi 45 osób),
- szkolenie dla młodzieży ponadgimnazjalnej w zakresie HIV/AIDS przeprowadzone w II Liceum Ogólnokształcącym w Lublinie (profilaktyka uniwersalna, objęto nim 325 uczniów),
- programy partyworkerów i streetworkerów realizowane w dyskotekach, pubach, miejscach szczególnego zagrożenia kontaktem z narkotykami (profilaktyka uniwersalna, selektywna i wskazująca). Programami tymi objęto około 1500 osób (partyworking) i 1800 osób (streetworking),
- programy (realizowane przez szkoły): „Integracja młodzieży, profilaktyka zachowań dysfunkcyjnych” zrealizowany w Gimnazjum nr 18 w Lublinie (profilaktyka uniwersalna, objęto nim 160 uczniów) oraz „Substancje psychoaktywne w szkołach” w Gimnazjum nr 10 w Lublinie (profilaktyka selektywna, objęto nim 15 uczniów).

(dowód: akta kontroli str. 520-523)

W I połowie 2012 r. zrealizowano m.in. następujące działania:

- program profilaktyczny „Współczesne środki paranarkotyczne oraz konsekwencje ich używania” zrealizowany w II oraz III Liceum Ogólnokształcącym w Lublinie (profilaktyka uniwersalna, objęto nim łącznie 714 uczniów),
- program profilaktyczny „Narkotyki i dopalacze – przyczyny używania, zagrożenia, przeciwdziałanie” zrealizowany w trzech zespołach szkół oraz w trzech gimnazjach w Lublinie (profilaktyka uniwersalna, objęto nim 140 uczniów),
- program „Edukacja skierowana do młodzieży szkół gimnazjalnych w zakresie używania substancji psychoaktywnych i tzw. dopalaczy” zrealizowany w trzech zespołach szkół (profilaktyka uniwersalna, objęto nim 1300 uczniów),
- program „HIV/AIDS-co powinieneś wiedzieć” zrealizowany w Gimnazjum nr 11 w Lublinie (profilaktyka uniwersalna, objęto nim 380 uczniów),
- program „HIV/AIDS-żyj świadomie” zrealizowany w Gimnazjum nr 10 w Lublinie (objęto nim 360 uczniów).

W trakcie realizacji były programy dotyczące działań streetworkerów i partyworkerów (profilaktyka uniwersalna, selektywna i wskazująca).

W 2012 r. Urząd zlecił również Ośrodkowi Terapii Uzależnień realizację (od 1 lipca do 30 listopada 2012 r.) programu wczesnej interwencji „FreD goes net”.

(dowód: akta kontroli str. 523-526)

Łącznie w latach 2010-2012 (I półrocze) ww. programami objęto 12.506 dzieci i młodzieży, w tym co roku około 3.100 osób w ramach działań streetworkerów i partyworkerów. Działaniami z zakresu profilaktyki (szkolenia, pogadanki w trakcie zebrań i posiedzeń rad pedagogicznych, ww. programy profilaktyczne) objęto także 1.676 nauczycieli oraz 2.390 rodziców. Wymienione działania realizowane były w ramach zadań ujętych w GPPN: „Realizacja profesjonalnych programów profilaktycznych dla dzieci, młodzieży i ich rodziców”, „Wsparcie działalności partyworkertów i streetworkerów”, „Realizacja programów profilaktyczno-interwencyjnych dla dzieci i młodzieży podejmujących zachowania ryzykowne” oraz „Realizacja programów profilaktyczno-edukacyjnych w zakresie HIV/AIDS”.

(dowód: akta kontroli str. 4-11, 516-526)

W 2010 r. nie prowadzono działań z zakresu profilaktyki narkomanii, realizowanych i finansowanych w ramach GPPN, w szkołach podstawowych i gimnazjalnych.

W 2011 r. wsparcia w realizacji programu profilaktycznego udzielono dwóm szkołom gimnazjalnym: nr 18 i nr 10, natomiast w pierwszym półroczu 2012 r. program profilaktyczny „narkotyki i dopalacze ...” zrealizowano w gimnazjach nr 7, 9, 16 oraz m.in. w Zespole Szkół nr 8 (to jest w szkole podstawowej nr 39 oraz w gimnazjum nr 25), a szkolenia z zakresu HIV/AIDS w gimnazjach nr 10 i 11 oraz w ww. Zespole Szkół nr 8 oraz nr 10 (to jest w gimnazjum nr 8 i LO), nr 7 (szkoła podstawowa nr 50 i gimnazjum nr 24).

(dowód: akta kontroli str. 96-97, 13-131, 195-199, 516-526)

Z badań przeprowadzonych w 2012 r. wśród młodzieży gimnazjalnej (opis na str. 3 Wystąpienia pokontrolnego) wynika, że znaczny odsetek młodzieży z tej grupy wiekowej (12,23%) przyznało się do brania narkotyków a młodzież ta nie jest świadoma, jak bardzo negatywny wpływ mają środki psychoaktywne na ich organizm. Informacje dotyczące zagrożenia narkotykami wśród młodzieży gimnazjalnej zawarto również we wnioskach z badań przeprowadzonych w 2009 r. (patrz. str. 3-4 Wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 23-33)

Dyrektor WZiSS wyjaśnił, że: „w szkołach podstawowych i gimnazjalnych realizowane były programy profilaktyczne według modelu częściowej profilaktyki zintegrowanej (...) rekomendowane przez PARPA i KBPN i dostosowane do wieku odbiorców. Programy te finansowane były ze środków GPPiRPA”

(dowód: akta kontroli str. 515)

W okresie objętym kontrolą realizowano następujące programy rekomendowane przez PARPA i KBPN (Zintegrowane Programy Profilaktyczne): „Spójrz Inaczej” (programem objęto w 2010 r. uczniów 4131 uczniów z 20 szkół podstawowych i sześciu Gimnazjów a w 2011 r. 576 uczniów ośmiu gimnazjów), „Trzeci Elementarz czyli metoda siedmiu kroków” (program zrealizowano w Gimnazjum nr 9, z tego w 2010 r. objęto nim 15 uczniów i 80 rodziców a w 2011 r. 165 uczniów, 149 rodziców i 60 nauczycieli), „Dziękuję Nie” (programem objęto w 2010 r. 44 uczniów szkoły podstawowej nr 2). Wnioski dotyczące realizacji tych programów składały same szkoły (w odpowiedzi na pisma kierowane przez Urząd).

(dowód: akta kontroli str. 509-511)

Oceny skuteczności oraz stopień realizacji celów poszczególnych zadań przedstawiali wykonawcy w składanych do Urzędu sprawozdaniach. Informacje

w zakresie ewaluacji zadań ujętych w GPPN oraz ocen ich realizacji przez Urząd przedstawiono na str. 6-7 Wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 371-373,391-393)

Dyrektor WZiSS podał, że dokonana została wnikliwa analiza stopnia realizacji GPPN. Przyjęto założenia, iż należy kontynuować dotychczasowe działania objęte Programem ze względu na długofalowość rozwiązywania problemów narkomanii a także kontynuowania realizacji programów profilaktycznych i zdrowotnych ze względu na ich skuteczność. Obowiązek przedstawienia rezultatów, sposobu dokonywania ewaluacji spoczywa na ofercie, który dane tego typu wykazuje w sprawozdaniach z realizacji zadania. We wszystkich zadaniach cele zostały osiągnięte, co sugeruje skuteczność zaplanowanych oddziaływań. Sprawozdania te były również weryfikowane pod kątem osiągnięcia zakładanych rezultatów.

(dowód: akta kontroli str. 410,412)

Zgodnie z art. 11 ust. 1 Ustawy, Prezydent Miasta Lublin sporządził raporty z wykonania GPPN i efektów jego realizacji za 2010 i 2011 r. Raporty zostały przedłożone Radzie Miasta terminowo, tj. do 31 marca następnego roku. W części dotyczącej wniosków z realizacji tych planów zawarto ogólne informacje, których treść w każdym z analizowanych okresów była identyczna (np. że „konieczne jest dostarczanie niezbędnej wiedzy, uświadamianie i objaśnianie zagrożeń jakie niesie za sobą używanie środków psychoaktywnych i narkotyków. Dla realizacji tych celów niezbędna jest współpraca Miasta Lublin ze służbami i instytucjami zajmującymi się problemami narkomanii(...). Niezbędne są też działania kontrolne odpowiednich służb, np. w miejscach organizacji dyskotek, pubach, imprezach studenckich. Realizacja tych działań i osiąganie efektów jest procesem długotrwałym i wymaga właściwego poziomu dofinansowania”). Dane w tym zakresie obejmowały informacje na temat liczby godzin i uczestników dla każdego z realizowanych szczegółowych zadań. Do raportów Rada Miasta nie zgłosiła żadnych uwag.

(dowód: akta kontroli str.12,100-107,110-118,200-201)

Stosownie do postanowień zawartych w art. 11 ust. 2 Ustawy sporządzono, na podstawie opracowanej przez KBPN ankiety, informacje z realizacji zadań podejmowanych w latach 2010 i 2011, wynikających z GPPN i przekazano je w terminie do 15 kwietnia następnego roku do Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie (w celu przesłania go do KBPN). Szczegółowe informacje na temat ankiet przedstawiono na str. 12 i 15 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str.202-228)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Oparcie ewaluacji na ocenach skuteczności działań dokonywanych przez samych wykonawców działań.

Ocena cząstkowa

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

Finansowanie działań z zakresu profilaktyki narkomanii

Opis stanu
faktycznego

Koszty realizacji działań ujętych w GPPN zostały zapisane w planach finansowych na lata 2010, 2011 i 2012, w dziale 851-Ochrona zdrowia, rozdziale 85153-Zwalczanie narkomanii. W układzie zadaniowym koszty te ujęto w następujących pozycjach: zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacji dla osób uzależnionych i zagrożonych uzależnieniem (zadanie I), udzielanie rodzinom, w których występują problemy narkomanii pomocy psychospołecznej

i prawnej (zadanie II), prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii (zadanie III), pokrycie kosztów obsługi realizowanych zadań (zadanie IV), pomoc społeczna osobom uzależnionym i rodzinom osób uzależnionych dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym i integrowanie ze środowiskiem lokalnym tych osób z wykorzystaniem pracy socjalnej i kontraktu socjalnego (zadanie V).

(dowód: akta kontroli str. 87,108,134,140-149)

W latach 2010-2011 nie dokonywano zmian zmniejszających lub zwiększających per saldo środki przewidziane w GPPN na profilaktykę narkomanii. Dokonywane zmiany (przeniesienia pomiędzy paragrafami oraz poszczególnymi zadaniami) wynikały z konieczności realizacji poszczególnych działań.

(dowód: akta kontroli str. 12, 140-149,412)

W 2010 r. wydatków w ramach rozdziału 85153 dokonano w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej: § 2820 – *dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom*: 91.000 zł, § 4110 – *składki na ubezpieczenie społeczne*: 659,56 zł, § 4120 – *składki na fundusz pracy*: 99,96 zł, § 4170 – *wynagrodzenia bezosobowe*: 49.728,20 zł, § 4210 – *zakup materiałów i wyposażenia*: 10.704,32 zł, § 4280 – *zakup usług zdrowotnych*: 80.000 zł, § 4300 – *zakup usług pozostałych*: 54.951,46 zł, § 4750 – *zakup akcesoriów komputerowych, w tym programów i licencji*: 1.223,40 zł, § 6060 – *wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*: 5.181,33 zł.

W 2011 r. wydatkowano środki z tego rozdziału w następujących paragrafach: § 2360 – *dotacje celowe z budżetu jst., udzielone w trybie art. 221 ustawy, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego*: 95.000 zł, § 4170: 55.275,80 zł, § 4210: 4.213,94 zł, § 4280: 90.000 zł, § 4300: 37.400 zł. § 4700 – *szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej*: 885,60 zł.

(dowód: akta kontroli str. 87,108,134,140-149)

Wykonanie wydatków w rozdziale 85153 wyniosło w 2010 r. 293.548,23 zł, tj. 97,8% planu, a w 2011 r. – 282.775,34 zł, tj. 99,2% planu.

(dowód: akta kontroli str. 143-149)

Szczegółowemu badaniu pod kątem finansowania zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii poddano 10 wydatków dokonanych z rozdziału 85153 na łączną kwotę 80 tys. zł, z tego pięć zrealizowanych w 2010 r. w łącznej kwocie 50 tys. zł oraz pięć zrealizowanych w 2011 r. w łącznej kwocie 30 tys. zł.

W wyniku badania stwierdzono, że wydatki służyły realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii. W 2010 r. - wydatek (10 tys. zł) związany z realizacją usługi dotyczącej imprezy NIEĆPA (zakup biletów) został ujęty w § 4210 klasyfikacji budżetowej⁹ zamiast w § 4300. W 2011 r. wydatki na to zadanie ujęto w § 4300 klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 229-308)

Dyrektor WZiSS wyjaśnił, że „zmiana klasyfikacji spowodowana była sugestią Wydziału Budżetu i Księgowości aby nie traktować imprezy z cyklu „Niećpa” jako zakup biletów (§ 4210) a jako usługę, podczas której oprócz koncertu prowadzona była szeroko rozumiana edukacja publiczna”.

(dowód: akta kontroli str. 19)

W 2010 r., w grupie działań związanych z realizacją zadania: „Prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. nr 38, poz. 207 ze zm.)

rozwiązywania problemów narkomanii” sfinansowano przeprowadzenie szkolenia dla pracowników lokali rekreacyjno-rozrywkowych. Koszt realizacji tego działania wyniósł 8 tys. zł. i został ujęty jako zadanie związane z realizacją profesjonalnych programów profilaktycznych dla dzieci, młodzieży i ich rodziców (§2 ust. 3 pkt 1 GPPN) zamiast w grupie zadań obejmujących organizowanie szkoleń i konferencji, seminariów, lokalnych debat z zakresu profilaktyki problemów uzależnień od narkotyków (§ 2 ust. 3 pkt 4 GPPN).

(dowód: akta kontroli str. 4,7,91,309-315)

W sprawie przyczyn zakwalifikowania szkolenia dla pracowników jako realizacji programu profilaktycznego dla dzieci, młodzieży i rodziców dyrektor WZiSS wyjaśnił, że: „mimo, że bezpośrednimi odbiorcami szkolenia byli pracownicy lokali rozrywkowych, to pośrednio oddziaływanie szkolenia było skierowane do dzieci i młodzieży (z uwagi na fakt, że młodzież przebywa w różnych lokalach rozrywkowych). Ukierunkowanie właściwej postawy pracowników lokali rozrywkowych w stosunku do tej grupy odbiorców ma niewątpliwie duże znaczenie w obszarze profilaktyki.”

(dowód: akta kontroli str. 409)

W dniu 20 grudnia 2010 r. dokonano zakupu notebooka (za kwotę 5.181,33 zł). W protokole z kontroli realizacji GPPIRPA i GPPN przeprowadzonej w WZiSS w 2011 r. przez Wydział Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin wskazano, że dokonany zakup nie miał praktycznego związku z realizacją Programu w 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 178, 316-318)

Dyrektor WZiSS wyjaśnił, że zakup wyposażenia był zgodny z zapisami GPPN (doposażenie stanowisk pracy) a także jest wykorzystywany przy realizacji Programu (GPPN jest programem wieloletnim) w kolejnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 20)

Zlecanie zadań z zakresu GPPN grupie podmiotów określonych w tym Programie (osoby fizyczne, prawne, w tym przedsiębiorcy oraz podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych) odbywało się w trybie i na zasadach określonych w Zarządzeniach Prezydenta Miasta Lublin w sprawie powołania komisji ds. oceny ofert składanych przez osoby fizyczne (...) na realizację zadań z zakresu GPPIRPA i GPPN (Zarządzenia nr 113/2010 z dnia 22.02.2010 r. oraz nr 63/2011 z dnia 2.02.2011 r.). W zarządzeniach tych określano m.in. elementy uwzględniane przy ocenie składanych ofert (m.in. możliwość realizacji zadania, jakość merytoryczną, kwalifikacje realizatorów zadania, kalkulację kosztów, przejrzystość, czytelność i spójność oferty). Informacje o możliwości ubiegania się o środki na realizację poszczególnych zadań przekazywano (pisma z dnia 27.01.2010 r. i 26.01.2011 r.) tej samej grupie trzynastu osób). Oceny oferty dokonywała powołana Komisja a ostateczną decyzję w tej sprawie podejmował Prezydent Miasta (lub upoważniony Zastępca Prezydenta).

(dowód: akta kontroli str. 321-370, 501-508)

Kontroli poddano działania związane ze zleceniem dwóch zadań. Stwierdzono, że stosownie do obowiązujących w Urzędzie procedur dwóm osobom (w tym jednej prowadzącej działalność gospodarczą) zlecono realizację dwóch programów profilaktycznych. Ich zakres obejmował przeprowadzenie zajęć: w wymiarze 50 godzin - dwugodzinnych spotkań z młodzieżą w dwóch szkołach ponadgimnazjalnych – (umowa nr 111/ZSS/10) oraz 45 jednogodzinnych spotkań szkoleniowych dla nauczycieli - w 30 szkołach i rodziców - w 15 szkołach (umowa nr 108/ZSS/10). Koszt związany z realizacją tych zadań wyniósł odpowiednio 10 tys. zł oraz 12 tys. zł (w tym 3 tys. zł na zakup pomocy do realizowanego zadania). Działania objęte ww. umowami realizowano w okresie od 1 do 29 października

2010 r. Stawka za jedną godzinę szkolenia określona w ofercie i zaakceptowana przez Urząd wyniosła 200 zł.

(dowód: akta kontroli str. 371-402)

Dyrektor WZiSS wyjaśnił, że zaproszenie do składania ofert zostało wystosowane do podmiotów z uwzględnieniem ich wiedzy, doświadczenia oraz potencjału kadrowego, które wcześniej realizowały zadania z GPPN. Z zaproszenia skorzystało 69% realizatorów. Procedury dotyczące oceny oferty zapewniają wysoką jakość realizowanych zadań. Odnosząc się do pytań dotyczących działań mających na celu weryfikację kosztów zlecenia podał, że wszystkie zainteresowane podmioty miały możliwość skorzystania z zaproszenia. W przypadku składania kilku ofert na realizację tego samego zadania brana jest pod uwagę cena oferty, w tym cena za godzinę, dostępność, ilość godzin przeznaczonych na realizację zadania. W przedstawionym przypadku na realizację powyższego zadania wpłynęła jedna oferta.

(dowód: akta kontroli str. 21,411)

W skład komisji powołanych do oceny składanych ofert na realizację zadań ujętych w GPPN nie wchodziły osoby ubiegające się o uzyskanie środków finansowych na zadania z zakresu przeciwdziałania narkomanii.

(dowód: akta kontroli str. 322-324)

W 2012 r. informacja o możliwości ubiegania się o środki na zadania ujęte w GPPN (m.in. dotyczące realizacji programów profilaktycznych) przez osoby fizyczne, osoby prawne i przedsiębiorców została zamieszczona w BIP Urzędu (zaproszenie do składania ofert z dnia 14.03.2012 r.). W ogłoszeniu m.in. zastrzeżono, że programy będą realizowane przez osoby posiadające kwalifikacje do realizacji tego typu programów profilaktycznych.

(dowód: akta kontroli str.403)

Z informacji z realizacji KPPN przekazywanych do KBPN wynika, że wydatki na przeciwdziałanie narkomanii oraz działania określone w KPPN, w tym w obszarze Profilaktyka, przedstawiały się następująco:

Rok	Całkowity koszt działań skierowanych na przeciwdziałanie narkomanii (zł)	Koszt realizacji KPPN (zł)	Koszty poniesione na realizację zadań z Obszaru 1 KPPN: Profilaktyka (zł)
2006	169.714,72	169.714,72	32.436,80
2007	193.004,21	193.004,21	46.000
2008	205.360,25	205.360,25	79.000
2009	196.195,78	196.195,78	42.000
2010	293.548,23	293.548,23	228.294
RAZEM w latach 2006-2010	1.057.823,19	1.057.823,19	427.730,80
2011	282.775,34	282.775,34	230.819,54

(dowód: akta kontroli str.404)

Do ww. kosztów zaliczane były wydatki poniesione na przeciwdziałanie narkomanii w ramach następujących kategorii: dotacje na zadania zlecone, zlecenia i usługi związane z realizacją poszczególnych programów, szkolenia, zakup sprzętu i wyposażenia.

Wzrost wydatków na zadania z zakresy profilaktyki narkomanii w 2010 r. w porównaniu do roku poprzedniego wynikał ze zmiany sposobu realizacji zadań w tym zakresie. Do końca 2009 r. działania związane z „prowadzeniem profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii” było ujęte i realizowane w ramach GPPiRPA (zadanie to stanowiło jeden z elementów tego Programu). Kierownik WZiSS podała,

że nie jest możliwe wyodrębnienie w latach 2006-2009 środków finansowych związanych z działaniami związanymi z przeciwdziałaniem narkomanii.

(dowód: akta kontroli str.12, 100-133,404)

Analiza ankiet zawierających informacje z realizacji działań podejmowanych w danym roku, wynikających z GPPN wykazała, że łączna kwota, podanych w ankietach wydatków poniesionych na zadania ujęte w Programie była wyższa od kwot faktycznie wydatkowanych na ten cel. Ze złożonych ankiet wynika, że na realizację GPPN w latach 2010-2011 Urząd wydatkował odpowiednio: 442.588 zł oraz 325.819,24 zł to jest o 149.039,77 zł i 43.043,90 zł więcej od kwot faktycznie wydatkowanych (293.548,23 zł i 282.775,34 zł).

Sporządzając przedmiotowe informacje nie uwzględniono informacji KBPN (podanej w objaśnieniach do wypełnienia ankiety za 2011 r.) o konieczności dokonywania arbitralnego podziału kosztów poszczególnych zadań, w celu uniknięcia podwójnego liczenia tych samych wydatków (wykazywanych w ramach działań profilaktycznych i jako leczenie).

(dowód: akta kontroli str. 204-228)

Dyrektor WZiSS wyjaśnił, że w ankietach podawano łączną kwotę wydatków na określone zadanie, nawet gdy obejmowało ono swoim zakresem elementy leczenia i profilaktyki i było wykazywane w tych dwóch obszarach. Ponadto wskazał, że KBPN nie kwestionowało tak przedstawionych danych.

(dowód: akta kontroli str.408)

Planowane dochody z tytułu wpływów z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu (dz. 756 - *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem*, rozdz. 75618 - *Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw § 0480 - Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych*) na lata 2010 i 2011 wynosiły odpowiednio 6,5 mln zł i 6,6 mln zł (na rok 2012 zaplanowano dochody w wys. 6,7 mln zł), i zgodnie z art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, odpowiadały łącznej kwocie planowanych wydatków na działania ujęte w GPPN oraz GPPiRPA. W trakcie roku budżetowego 2010 oraz 2011 nie dokonywano w planie finansowym zmian w zakresie wysokości ogółem planowanych dochodów i wydatków z ww. tytułów.

(dowód: akta kontroli str. 138-139,140-155)

Wykonanie dochodów z ww. opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wyniosło w 2010 r. 6.631.276,05 zł i było wyższe o 830.020,81 zł od zrealizowanych wydatków na realizację GPPN oraz GPPiRPA, które wyniosły 5.801.255,24 zł.

(dowód: akta kontroli str. 138-139,147-149)

Według art. 18² powołanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości (...), dochody z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wykorzystywane będą na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów Przeciwdziałania Narkomanii, i nie mogą być przeznaczone na inne cele.

Stanowisko dotyczące stosowania art. 18² ww. ustawy z dnia 26 października 1982 r. zostało wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny¹⁰.

Skarbnik Miasta Lublin wyjaśniła m.in., że niezrealizowanie wydatków przewidzianych w GPPiRPA i GPPN dotyczyło niewykonania zadania inwestycyjnego związanego z modernizacją dwóch boisk (wykonano jedynie

¹⁰ uzasadnienie wyroku z dnia 24 listopada 1998 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 145 poz. 945).

dokumentację projektową). Odpowiadając na pytania dotyczących nieujęcia niewykorzystanych kwot w budżecie miasta na zadania określone w ww. programach wskazała, że: „z uwagi na „roczny” charakter budżetu niewykorzystane środki nie zwiększają planu roku następnego, tak jak wyższe wykonanie wydatków w odniesieniu do dochodów nie wpływa na zmniejszenie wydatków kolejnego roku(...).Niewykorzystane środki wpływają na zmniejszenie deficytu budżetowego, zaś realizacja zadań jest kontynuowana w kolejnym roku”. Zadania niezrealizowane w 2010 r. zostały wykonane w 2011 r. (w ramach realizacji GPPiRPA i wydatków w rozdz. 80101- szkoły podstawowe). Odnosząc się do dyspozycji określonej w art. 18² ww. ustawy o wychowaniu... wyjaśniła, że „ustawę należy stosować w odniesieniu do budżetu jst. rozumianego jako plan roczny. Gdyby intencją było stosowanie tej zasady w ujęciu wieloletnim to ustawodawca wskazałby inną formę organizacyjną np. fundusz celowy z wyodrębnionym rachunkiem bankowym, w ramach którego środki niewykorzystane w danym roku pozostawałyby na rachunku i służyłyby realizacji zadań w latach kolejnych.”

(dowód: akta kontroli str.529-530)

W 2011 r. plan dochodów z ww. tytułu wykonano w kwocie 6.480.254,93 zł, tj. o 51.705,30 zł niższej od łącznych wydatków na realizację ww. Programów, które wyniosły 6.531.960,23 zł.

(dowód: akta kontroli str. 139,143-146)

W 2012 r. (stan na dzień 30.09.2012 r.) wykonanie dochodów z tytułu ww. opłat wyniosło 6.380.725,31 zł (95,2% planu) a wydatki na realizację GPPiRPA i GPPN 2.628.830,40 zł (przy zaangażowaniu w wys. 5.905.428,56 zł).

(dowód: akta kontroli str. 140-142, 154-155)

Na lata 2010 i 2011 Urząd nie ogłaszał otwartych konkursów na realizację programów profilaktycznych. Zorganizowane konkursy o których mowa w art. 11 ust. 2 *uodpp* dotyczyły działań stanowiących część zadań ujętych w GPPN (zadania: I, II, III i V). Szczegółowym badaniem objęto przeprowadzenie dwóch konkursów (po jednym w 2010 r. i 2011 r.) na realizację czterech, następujących zadań publicznych ujętych w GPPN:

- programów interwencyjno-motywacyjnych dla osób z problemem narkomani (w ramach zadania I ujętego w GPPN)
- działań na rzecz przeciwdziałania narkomanii, w tym prowadzenie poradnictwa indywidualnego oraz grup terapeutycznych (zadanie II z GPPN),
- działań partyworkerów i streetworkerów (dwa zadania) oraz programów edukacyjnych i interwencyjnych mających na celu zmniejszenie liczby użytkowników dróg będących pod wpływem środków psychoaktywnych (w ramach zadania II z GPPN),
- zajęć informacyjno-edukacyjnych z elementami wsparcia psychologicznego dotyczących rozwiązywania bieżących problemów życiowych; zajęć psychoedukacyjnych dla rodzin ukierunkowanych na zmianę nawyków zachowań, które mogą utrudniać reintegrację społeczną członka rodziny, po ukończeniu przez niego leczenia; programów postrehabilitacyjnych umożliwiających powrót do pełnienia ról społecznych dla osób uzależnionych od narkotyków po przebytej terapii (w ramach zadania V z GPPN).

Przy rozpatrywaniu i wyborze ofert oraz zawieraniu i rozliczaniu umów na realizację zadań publicznych w Urzędzie obowiązywały procedury określone w programach współpracy Miasta Lublin z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 *uodpp* (uchwały Rady Miasta: nr 926XXXVII z dnia 17 grudnia 2009 r. i nr 1257/XLVI z dnia 4 listopada 2010 r.) oraz zarządzeniu nr 9/2009 z dnia 8.01.2009 r. Prezydenta Miasta Lublin w sprawie ustalenia trybu

oceny ofert i kontroli realizacji zadań publicznych zleczanych przez Miasto Lublin podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego.

(dowód: akta kontroli str.12,413-473, 542-543)

Konkurs z 2010 r. został ogłoszony w lokalnym dzienniku, na stronie internetowej Urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznych oraz poprzez tablicę ogłoszeń Urzędu w dniach od 5 lutego do dnia 12 marca 2010 r. tj. zgodnie z przepisem art. 13 ust 3 *uodpp*. Ogłoszenia zawierały pełne informacje o warunkach naboru i rozpatrywania wniosków, określone w ust. 2. Termin do składania ofert wynosił 35 dni od dnia ukazania się ostatniego z ww. ogłoszeń.

(dowód: akta kontroli str. 413-414,424-428)

Na dotacje udzielone w wyniku przeprowadzonego konkursu przeznaczono i przyznano 91 tys. zł. Wydatkowane zostało 100% przyznanych w konkursie środków.

(dowód: akta kontroli str.87,413-414)

Konkurs z 2011 r. został ogłoszony na stronie internetowej Urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznych oraz na elektronicznej tablicy ogłoszeń Urzędu w dniu 22 grudnia 2010 r. tj. zgodnie z przepisem art. 13 ust 3 *uodpp*. Ogłoszenia zawierały pełne informacje o warunkach naboru i rozpatrywania wniosków, określone w ust. 2. Termin do składania ofert wynosił 27 dni od dnia ukazania się ogłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 433-434)

Na dotacje udzielone w wyniku przeprowadzonego konkursu przeznaczono i przyznano 95 tys. zł. Wydatkowane zostało 100 % przyznanych w konkursie dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 108,433-434)

W kryteriach stosowanych przy wyborze ofert nie określano preferencji przy wyborze poszczególnych wykonawców zadań. Wskazywano, że zadania będą realizowane przez osoby posiadające kwalifikacje do realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania narkomanii. Wśród członków zespołu dokonującego oceny merytorycznej projektów, zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 15 ust 2d) *uodpp* znajdowali się pracownicy WZiSS oraz przedstawiciele dwóch organizacji pozarządowych nieubiegających się o dotacje w ramach danego konkursu.

(dowód: akta kontroli str. 413-414,431-434,445-447)

W ogłoszeniach o konkursach wskazywano terminy dokonania ocen formalnych i merytorycznych ofert, nie podawano natomiast informacji wymienionej art.13 ust. 2 pkt 6 *uodpp*, to jest wskazania terminów wyboru ofert. Nieprawidłowość ta została wykazana w trakcie kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy miejskiej Lublin przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w dniach od 12.04. do 9.07.2012 r. W trakcie tej kontroli dyrektor WZiSS podał, że w ogłoszeniach o kolejnych konkursach wszystkie informacje o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt 6 będą zamieszczane. Do czasu zakończenia kontroli NIK Urząd nie ogłaszał przedmiotowych konkursów.

(dowód: akta kontroli str. 189-191,413-414,433-434)

Szczegółowe badanie sześciu ofert wybranych do realizacji, złożonych na łączną kwotę 90 tys. zł (po trzy oferty na kwoty 45 tys. zł złożone w konkursach na 2010 r. i 2011 r.), wykazało, że ich wyboru dokonano zgodnie z przyjętymi w zasadach konkursu kryteriami.

(dowód: akta kontroli str.413-449,474-475)

Umowy zawarte na realizację wybranych do kontroli zadań publicznych zawierały wszystkie elementy określone w art. 151 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹ (zwanej dalej „*ufp*”), a także zostały sporządzone zgodnie

¹¹ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania zadania¹² (postępowania dotyczące realizacji zadań w 2011 r. zostały wszczęte przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. o tej samej nazwie i zgodnie z treścią art. 24 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz niektórych innych ustaw¹³ do tych postępowań stosowano wzory określone w ww. rozporządzeniu z 2005 r.).

(dowód: akta kontroli str. 433-434,487-490)

Łączna kwota dotacji przyznanych i wykorzystanych na realizację zadań określonych w ww. sześciu badanych ofertach wyniosła 100% kwoty wnioskowanej. Prawidłowość realizacji zadań w tym rozliczanie dotacji polegały głównie na sprawdzeniu poprawności nadesłanych sprawozdań oraz wizytacji przeprowadzanych w trakcie realizacji zadań. W latach 2010-2011 pracownicy Urzędu nie przeprowadzali kontroli po zakończeniu realizacji zadania u dotacjobiorców niezaliczonych do sektora finansów publicznych. W tym okresie udzielono dotacji na realizację 20 zadań sześciu podmiotom. Kontroli w formie wizytacji poddano 16 zadań (sześć podmiotów). W zawieranych umowach (§ 7) przewidywano możliwość prowadzenia kontroli po zakończeniu realizacji zadania (jako jedną z trzech możliwych form prowadzenia kontroli (weryfikacja, wizytacja, kontrola planowa lub doraźna) mającej na celu m.in. ocenę efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania).

(dowód: akta kontroli str. 474-490,514-515,531-540)

Dyrektor WZiSS wyjaśnił, że zarządzenie nr 9/2009 Prezydenta Miasta Lublina określa, że działalność kontrolna w rozumieniu art. 17 *uodpp* jest realizowana w formie weryfikacji, wizytacji, kontroli planowych lub doraźnych. Weryfikację rozliczeń wykonuje się każdorazowo, po złożeniu sprawozdań z wykonanego zadania. Weryfikacje rozliczeń polegają na sprawdzeniu i analizie dokumentów, w tym porównania treści sprawozdania z wykonania zadania i innych załączonych lub przedłożonych do wglądu dokumentów źródłowych do wymogów ustalonych w umowie, z uwzględnieniem notatek kontrolnych. W 2012 r. wprowadzona została zasada 100% kontroli realizacji zadań oraz wizytacji i weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str.514-515,540)

Rozliczenia sześciu badanych dotacji zostało dokonane w terminie od jednego do siedmiu dni od złożenia sprawozdania końcowego, tj. zgodnie z przepisami art. 152 *ufp*.

(dowód: akta kontroli str. 474-475)

Szczegółowym badaniem objęto ponadto trzy oferty złożone na konkurs w 2010 r. i 2011 r. na które nie udzielono dotacji. Badanie wykazało, że odrzucenie ofert było zasadne, gdyż jedna oferta (złożona przez stowarzyszenie „Agape” na realizację w 2011 r. zadania II pn „udzielanie rodzinom, w których występują problemy narkomanii, pomocy psychospołecznej i prawnej, w tym wsparcie realizacji działań na rzecz przeciwdziałanie narkomanii, w tym prowadzenie poradnictwa indywidualnego oraz grup terapeutycznych”) nie spełniała ona kryteriów formalnych określonych w warunkach konkursu a w dwóch pozostałych przypadkach (stowarzyszenia „Agape” (zadanie realizowane w 2011 r. pn. „wsparcie prowadzenia działań streetworkerów”) i stowarzyszenia „Kontakt” (zadanie realizowane w 2010 r. pn. „wsparcie prowadzenia zajęć informacyjno-edukacyjnych z elementami wsparcia

¹² Dz.U. Nr 264, poz. 2207.

¹³ Dz.U. Nr 28, poz. 146

(dowód: akta kontroli str. 493-500)

W planie wydatków na 2011r. przeznaczonych na sfinansowanie zadań określonych w GPPN i GPPiRPA nie uwzględniono niewykorzystanych środków (830 tys. zł) z roku poprzedniego.

Szkolenie dla pracowników lokali rekreacyjno-rozrywkowych zakwalifikowano do działania, pomimo, że jego zakres określony w GPPN nie obejmował tej grupy osób.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 Kontroli¹⁴, wnosi o przeznaczanie niewykorzystanych środków uzyskanych z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację zadań określonych w GPPN i GPPiRPA w latach następnych.

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 Lublinie.

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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Najwyższa Izba Kontroli

18

Kontroler
Paweł Szafran
główny specjalista kontroli państwowej

.....

Podpis

Delegatura w Lublinie
Dyrektor

.....

Podpis