



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.002.03.2019

Pan

Sławomir Plis

Burmistrz Opolu Lubelskiego

Urząd Miejski w Opolu Lubelskim

Ul. Lubelska 4, 24-300 Opole Lubelskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/19/094 „Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Opolu Lubelskim ul. Lubelska 4, 24-300 Opole Lubelskie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Plis, Burmistrz Opola Lubelskiego wybrany w wyborach bezpośrednich w dniu 21 października 2018 r., który złożył ślubowanie przed Radą Miejską i objął obowiązki w dniu 22 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej poprzednio pełnił Dariusz Wróbel, Burmistrz Opola Lubelskiego, od 9 grudnia 2014 r. do 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz poszerzania i udoskonalania oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w tym w szczególności zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych tj. do 28 lutego 2019 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz dla porównania dane statystyczne z lat 2013–2015.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Janusz Gosik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/21/2019 z 18.01.2019 r. (akta kontroli str.1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W okresie objętym kontrolą gmina miejsko-wiejska Opole Lubelskie (dalej: Gmina) prowadziła różnorodne działania w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom od alkoholu i narkotyków, należące do zadań własnych gmin, o których mowa w art. 4¹ ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³ oraz w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁴. Gmina wywiązała się z obowiązku uchwalenia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Programy te nie zostały jednak prawidłowo i rzetelnie przygotowane, gdyż nie zawierały precyzyjnie określonych celów i zaplanowanych działań oraz wskaźników służących ocenie skuteczności ich realizacji. W diagnozie lokalnych problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych wykorzystano informacje jedynie od części instytucji lokalnych, a przed sporządzeniem programu profilaktyki na 2016 r. nie udokumentowano w ogóle działań mających na celu pozyskanie
---------------------	---

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2137, ze zm., dalej: „ustawa o wychowaniu w trzeźwości”.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1030, ze zm., dalej: „ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii”.

takich informacji. W gminnych programach profilaktyki nacisk położony został głównie na przeciwdziałanie problemom związanym z nadużywaniem alkoholu, a kwestia z zakresu przeciwdziałania narkomanii potraktowana została w sposób marginalny, zwłaszcza w programach opracowanych na lata 2017 i 2018.

Gmina nie realizowała działań na rzecz upowszechniania programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności zapobiegania uzależnieniom od alkoholu i narkotyków, w szczególności zalecanych w ramach krajowego systemu rekomendacji⁵ programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego. Programy profilaktyki uzależnień tego rodzaju nie zostały uwzględnione w gminnych programach. Należy jednak zauważyć, że skierowane do młodzieży szkolnej i nauczycieli programy profilaktyczne, w tym z obszaru przeciwdziałania uzależnieniom od substancji psychoaktywnych, rekomendowane w ramach KSR lub o potwierdzonej skuteczności, oparte na autorskich opracowaniach naukowców zajmujących się tą problematyką, realizowane były w szkołach prowadzonych przez Gminę. Inicjatorem wdrożenia większości takich programów były głównie instytucje zewnętrzne (np., Ministerstwo Edukacji Narodowej lub Policja Państwowa). Pozytywnie należy ocenić, że Gmina dofinansowała realizację w szkołach programów rekomendowanych w ramach KSR i monitorowała zasięg ich oddziaływania (odnośnie liczby uczestników, co znalazło swoje odzwierciedlenie w sprawozdaniach PARPA-G1⁶). W Gminie prowadzono liczne działania w zakresie profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków, jednak większość z nich nie była realizowana na podstawie programów rekomendowanych w ramach KSR. Zgodnie z Narodowym Programem Zdrowia⁷ (NPZ) m.in. jednostki samorządu terytorialnego (JST) zostały wskazane jako realizatorzy działań profilaktycznych przewidzianych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii oraz w Krajowym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, polegających m.in. na upowszechnianiu i wdrażaniu programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego (NPZ dział VI pkt 2 ppkt: 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3 oraz pkt 3 ppkt: 3.2.1, 3.2.2 i 3.2.3). W ramach inicjatyw własnych Gmina podejmowała także cykliczne działania o charakterze profilaktycznym skierowane do: dzieci i młodzieży, nauczycieli i wychowawców, rodziców i opiekunów, a także ogółu mieszkańców, mające na celu upowszechnianie wiedzy o skutecznych metodach zapobiegania uzależnieniom od alkoholu i narkotyków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii

Według regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Opolu Lubelskim⁸, sporządzanie oraz realizacja gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania

⁵ System rekomendacji (KSR) działa na poziomie krajowym od 2010 r. Jest to zadanie realizowane we współpracy czterech instytucji – Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Ośrodka Rozwoju Edukacji oraz Instytutu Psychiatrii i Neurologii.

⁶ Sprawozdanie z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych - PARPA-G.

⁷ Wprowadzony na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 (Dz. U. z 2016 r. poz. 1492).

⁸ Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Burmistrza Opola Lubelskiego Nr 50/2016 z 18 sierpnia 2016 r. oraz Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Burmistrza Opola Lubelskiego Nr 63/2017 z 2 października 2017 r. zmieniony zarządzeniem Burmistrza Nr 65/2018 z 10 sierpnia 2018 r.

problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii należały do zadań Wydziału Spraw Obywatelskich. W Wydziale Spraw Obywatelskich sprawami tymi zajmował się jeden pracownik powołany na stanowisko pełnomocnika ds. realizacji gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych⁹. Do jego zadań według zakresu obowiązków z 22 lutego 2011 r. należało m.in.: przygotowanie wspólnie z gminą komisją rozwiązywania problemów alkoholowych projektu programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, koordynacja zadań wynikających z tego programu, udział w posiedzeniach gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, współpraca z instytucjami działającymi w sferze profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i dyrektorami szkół. Osoba ta była od 2007 r. sekretarzem gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych¹⁰.

(akta kontroli str. 7-25, 456-461)

Gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii¹¹ na 2016 rok uchwalony został przez Radę Miejską w Opolu Lubelskim uchwałą Nr XIII/87/2015 z 29 grudnia 2015 r., na 2017 rok uchwałą Nr XXIX/191/2016 z 29 grudnia 2016 r.¹², na 2018 rok uchwałą Nr XLII/299/2017 z 29 grudnia 2017 r., a na 2019 rok uchwałą Nr IV/20/2019 z 30 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 26-68, 516-527)

a)

Przygotowanie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii powinno zostać poprzedzone rzetelnym zdiagnozowaniem występujących w Gminie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych. Diagnoza taka powinna zostać oparta o aktualne i wszechstronne informacje uzyskane od instytucji lokalnych dysponujących informacjami z tego zakresu.

Przed przygotowaniem gminnego programu profilaktyki na 2017 r. Urząd uzyskał w październiku 2016 r. z Ośrodka Pomocy Społecznej informacje dotyczące danych statystycznych zjawisk patologicznych spowodowanych nadmiernym spożywaniem napojów alkoholowych na terenie gminy za lata 2013-2016 (I półrocze), a z Komendy Powiatowej Policji w Opolu Lubelskim dane statystyczne dotyczące ilości wydarzeń związanych z nadużywaniem alkoholu na terenie powiatu w okresie od 2013 r. do 2016 r. (I półrocze).

Z Powiatowego Centrum Zdrowia sp. z o.o. – Poradnia Terapii Uzależnień od Alkoholu i Współuzależnienia w Opolu Lubelskim uzyskano ankietę dotyczącą danych statystycznych na temat zjawisk patologicznych spowodowanych nadmiernym spożywaniem napojów alkoholowych za lata 2013-2016 (I półrocze).

Gminna Komisja Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Opolu Lubelskim w roku 2016 przeprowadziła diagnozę w zespołach szkół nr 1 i nr 2 w Opolu Lubelskim. Uzyskano również wyniki ankiet uczniów i rodziców ze Szkoły Podstawowej w Skokowie oraz badania diagnostycznego przeprowadzonego w Szkole Podstawowej w Pusznie Godowskim.

⁹ Dalej: *Pełnomocnik*.

¹⁰ Zarządzenie Burmistrza Opola Lubelskiego Nr 27/07 z dnia 25 maja 2007 r. w sprawie powołania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

¹¹ Dalej: gminny program profilaktyki.

¹² Gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na 2017 r. zmieniony został uchwałami Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim nr XXXIII/228/2017 z dnia 19 maja 2017 r. i nr XLI/294/2017 z dnia 4 grudnia 2017 r. w zakresie preliminarza wydatków na 2017 r.

W 2017 r. Gmina skorzystała z informacji Komendy Powiatowej Policji w Opolu Lubelskim zawierającej dane statystyczne dotyczące ilości wydarzeń związanych z nadużywaniem alkoholu na terenie powiatu w okresie 2016 - 2017 (I półrocze). Z Ośrodka Pomocy Społecznej uzyskała informacje dotyczące danych statystycznych zjawisk patologicznych spowodowanych nadmiernym spożywaniem napojów alkoholowych na terenie gminy za lata 2016 - 2017 (I półrocze). Z Powiatowego Centrum Zdrowia sp. z o.o. dane dotyczące zrealizowanej pomocy przez Poradnię Terapii Uzależnień oraz Poradnię Zdrowia Psychicznego w tym samym okresie.

W roku szkolnym 2015/2016 i 2018/2019 przeprowadzono diagnozę środowiska uczniów Szkoły Podstawowej w Kluczkowicach na podstawie ankiet wśród rodziców i uczniów w zakresie czynników ryzyka występujących w środowisku życia uczniów, w tym nadużywania alkoholu w ich otoczeniu rodzinnym.

W gminnych programach profilaktyki na 2017 i 2018 r. zamieszczono lokalną diagnozę problemów alkoholowych. Diagnozy takiej nie zamieszczono w programie na 2016 r.

Przed sporządzeniem projektu gminnego programu profilaktyki na 2016 r. nie żądano od lokalnych instytucji danych statystycznych w celu zdiagnozowania występujących problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych przy sporządzaniu programu na 2016 r. Również w preliminarzach wydatków w ramach gminnego programu nie planowano środków finansowych na diagnozowanie i monitoring problemów społecznych związanych z alkoholem i substancjami psychoaktywnymi.

Za prawidłowe opracowanie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii na 2016 r. odpowiadał pełnomocnik ds. realizacji gminnego programu profilaktyki wraz z gminną komisją rozwiązywania problemów alkoholowych.

Pełnomocnik wyjaśniła, że diagnozy występujących w gminie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych dokonano na podstawie informacji telefonicznych uzyskanych od szkół z terenu gminy, Klubu Abstynenta, Ośrodka Pomocy Społecznej, Poradni Terapii Uzależnień i Współzależnienia, Komendy Powiatowej Policji z określeniem potrzeb w zakresie działań profilaktycznych, szkoleń i pozostałych zadań wskazanych w programie.

W dokumentacji przedłożonej przez Pełnomocnik ds. realizacji gminnego programu profilaktyki, nie stwierdzono dokumentów potwierdzających fakt zasięgnięcia informacji od lokalnych instytucji w zakresie danych związanych z nadużywaniem alkoholu i narkotyków przed sporządzeniem gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na 2016 r.

(akta kontroli str. 24-31, 348-350, 463)

W gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na 2018 r. uchwalonym 29 grudnia 2017 r., w „podstawach prawnych przyjęcia programu” wskazano *Strategię rozwiązywania problemów społecznych Gminy Opole Lubelskie na lata 2010-2015* przyjętą uchwałą Rady Miejskiej nr XXXVIII/257/10 z 15 lipca 2010 r., podczas gdy uchwałą Rady Miejskiej nr XLI/285/2017 z dnia 4 grudnia 2017 r. przyjęto nową *Strategię rozwiązywania problemów społecznych Gminy Opole Lubelskie na lata 2016-2020*.

Pełnomocnik ds. realizacji gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych wyjaśniła, że w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na 2018 r. powołano *Strategię rozwiązywania problemów społecznych Gminy Opole Lubelskie na lata 2010-2015* w wyniku omyłki pisarskiej. W trakcie realizacji programu faktycznie bazowano na strategii na lata 2016 – 2020.

(akta kontroli str. 27-68, 72-86, 348-350)

W Strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Opole Lubelskie na lata 2016-2020, jako jeden z elementów celu strategicznego nr 1 – „Zintegrowany system wsparcia rodziny i ograniczenie wykluczenia dzieci i młodzieży” przyjęto: „Rozwój zintegrowanego systemu zapobiegania uzależnieniom i przestępczości wśród dzieci i młodzieży”.

Pełnomocnik wyjaśniła m.in., że w 2018 r. podjęto działania dla realizacji tego celu, i tak: udzielano porad psychologicznych rodzinom w punkcie konsultacyjnym, wspierano działalność świetlic opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci przy klubie abstynenta i przy OPS poprzez ich finansowanie, wspierano działalność klubu abstynenta integrującego całe rodziny, prowadzono warsztaty przez wyspecjalizowanego psychoterapeutę z zakresu komunikacji małżeńskiej i innych zajęć zgodnie z potrzebami zainteresowanych osób, prowadzono szkolenia dla kadry nauczycielskiej do realizacji rekomendowanych programów profilaktycznych w szkołach, prowadzono prelekcje dla społeczności lokalnej przez psychologów w środowisku lokalnym, organizowano i finansowano zajęcia sportowe dla dzieci i młodzieży.

(akta kontroli str. 348-351)

b)

W gminnym programie na 2016 r. nie określono kluczowych problemów. Ujęto tzw. cele strategiczne, zadania do realizacji oraz działania. Również w gminnych programach na lata 2017 i 2018 nie określono kluczowych problemów. W programie na 2017 r. główne problemy ujęto w sposób ogólnikowy i tak np. na stronie 9 programu odnotowano, że problemy wynikające z nadużywania alkoholu, przemocy i eksperymentowanie ze środkami odurzającymi stanowią ważniejsze kwestie społeczne. Analogicznie ujęto tę kwestię w programie na 2018 r. Ponadto powtórzono w nim cały akapit z programu na 2017 r. dotyczący zachowań ryzykownych młodzieży, zawierający dane dotyczące używania przez młodzież alkoholu i dopalaczy (porównywano dane z 2011 i 2015 r.).

W programach nacisk położony został głównie na problematykę przeciwdziałania problemom związanych z nadużywaniem alkoholu. Kwestia przeciwdziałania narkomani w gminnych programach, zwłaszcza na rok 2017 i 2018 potraktowana została w sposób marginalny.

(akta kontroli str. 30-31, 40-41, 61-62)

Z informacji uzyskanej od Komendanta Powiatowego Policji w Opolu Lubelskim wynika, że w latach 2016-2018 odnotowano występowanie środków narkotycznych oraz dopalaczy na terenie Gminy. W okresie tym prowadzone postępowania przygotowawcze dotyczące przestępczości narkotykowej stanowiły 3,2% wszystkich prowadzonych postępowań przygotowawczych. Ze względu na brak odpowiednich danych statystycznych, w przekazanej NIK informacji nie określono skali przestępstw i wykroczeń popełnionych przez osoby będące pod wpływem substancji narkotycznych lub dopalaczy.

(akta kontroli str. 382-383)

c)

W analizowanych programach nie zamieszczono ocen rezultatów działań profilaktycznych zrealizowanych w latach poprzednich i nie wykorzystano wyników takiej oceny do sformułowania lub ewentualnej modyfikacji działań, zarówno na poziomie celów, jak i doboru środków ich realizacji.

(akta kontroli str. 26-68)

W Gminie nie dokonywano oceny rezultatów działań profilaktycznych zrealizowanych w latach 2016-2018, a w związku z tym nie wykorzystano wyników takiej oceny do modyfikacji programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na kolejny rok.

(akta kontroli str. 455)

Pełnomocnik wyjaśniła, że jej zdaniem dokonywano oceny rezultatów. W wyjaśnieniu podała ponadto, że *szkoły dokonywały analizy realizowanych programów, które przeanalizowano i uwzględniono w programach profilaktycznych lat następnych poprzez zwiększanie środków na ich realizację i szkolenia kadry nauczycielskiej. W roku 2019 planowane jest przeprowadzenie szkolenia dla kadry nauczycielskiej z rekomendowanych przez PARPA programów profilaktycznych takich jak: Spójrz inaczej, Domowi Detektywi, Szkoła dla rodziców i wychowawców, Archipeląg skarbów.*

(akta kontroli str. 348, 350, 368-381)

d)

Zdaniem NIK, rzetelne sporządzenie gminnych programów winno polegać na określeniu w nich celów, które powinny się odnosić do kluczowych, zdefiniowanych problemów i powinny być określone w kategoriach otrzymanych korzyści, będących rezultatem zaplanowanych działań.

W gminnych programach profilaktycznych Gminy Opole Lubelskie, opracowanych na lata 2016, 2017 i 2018, nie zdefiniowano spodziewanych rezultatów ich realizacji.

(akta kontroli str. 26-68)

e)

Wyznaczone cele i zaplanowane działania w gminnych programach profilaktycznych powinny być adekwatne do rozpoznanych kluczowych problemów i potrzeb.

W gminnym programie na 2016 r. w ramach celów strategicznych i zadań do realizacji ujęto:

- zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu;
- działania informacyjno-edukacyjne dla poszerzenia wiedzy młodzieży i dorosłych na temat szkodliwości nadużywania alkoholu i używania narkotyków;
- wspieranie alternatywnych form spędzania wolnego czasu przez dzieci i młodzież oraz działań profilaktycznych promujących trzeźwy, zdrowy i bezpieczny styl życia;
- zahamowanie tempa wzrostu rozpowszechniania używek i narkotyków wśród uczniów w różnych grupach wiekowych.

(akta kontroli str. 30, 43, 65)

W związku z niezdefiniowaniem kluczowych problemów i potrzeb, sformułowane cele i działania profilaktyczne nie zostały określone w sposób zapewniający osiągnięcie pożądaných rezultatów.

W programach na 2016 i 2017 r. określono m.in. cel polegający na sukcesywnym zmniejszaniu istniejących problemów alkoholowych.

Zadania do realizacji ujęte w programie na 2016 r. były tożsame z zadaniami ujętymi w art. 4¹ ust. 1 pkt. 1-6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Działania ujęte w programie na 2016 r. obejmowały:

- propagowanie wiedzy na temat uzależnień,
- wspieranie działalności Klubu Abstynenta „Jutrzenka” oraz zapewnienie działalności Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych,
- współpracę z placówkami oświatowymi i dofinansowanie ich działań,
- wspieranie zespołów sportowych promujących zdrowy styl życia,
- dofinansowanie zajęć terapeutycznych, profilaktyczno-wychowawczych, profilaktyczno-sportowych w szkołach, w świetlicy środowiskowej i opiekuńczo-wychowawczej,
- dofinansowanie kolonii, zimowisk, obozów sportowych realizujących programy profilaktyczne dla dzieci narażonych na czynniki ryzyka uzależnień.

W programie na 2017 r. ujęto jako cele m.in.:

- zmniejszanie rozmiaru problemów alkoholowych,
- zmianę postaw i zachowań mieszkańców wobec alkoholu,
- wdrażanie nowoczesnych form profilaktyki i promocji zdrowego stylu życia,
- wykorzystanie istniejącej bazy sportowo-rekreacyjnej oraz kulturalno-oświatowej i jej rozbudowę w celu rozwijania alternatywnych form spędzania wolnego czasu,
- podejmowanie działań negacji szkodliwych zachowań osób nadużywających alkohol,
- wdrażanie systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie poprzez aktywne prace Zespołu Interdyscyplinarnego.

Zakładane w programie na 2017 r. działania obejmowały:

- prowadzenie działalności profilaktycznej i edukacji publicznej w szczególności wśród dzieci i młodzieży w zakresie zagrożeń związanych z alkoholem i środkami psychoaktywnymi,
- działanie rozwijające zainteresowania młodzieży,
- objęcie działalnością opiekuńczo-wychowawczą i socjoterapeutyczną oraz dożywianiem dzieci z rodzin dysfunkcyjnych oraz doskonalenie form pomocy dzieciom w czasie wakacji,
- zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu, dotkniętych przemocą i zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- udzielanie pomocy psychologicznej i prawnej rodzinom, w których występuje problem alkoholowy,
- współpracę w tym finansową z organizacjami pozarządowymi,
- współpracę instytucji i służb w prowadzeniu działań mających na celu ograniczenie dostępności alkoholu dla nieletnich, poprawy bezpieczeństwa publicznego oraz ograniczenia naruszeń prawa.

W programie na 2018 r. cele pozostały niezmienione w stosunku do celów z programu na 2017 r.

Zakładane działania w programie na 2018 r. obejmowały:

- prowadzenie działalności profilaktycznej i edukacji publicznej w szczególności wśród dzieci i młodzieży w zakresie zagrożeń związanych z alkoholem i środkami psychoaktywnymi,
- działanie rozwijające zainteresowania młodzieży,

- objęcie działalnością opiekuńczo-wychowawczą i socjoterapeutyczną oraz dożywianiem dzieci z rodzin dysfunkcyjnych oraz doskonalenie form pomocy dzieciom w czasie wakacji,
- prowadzenie form szkolenia kadry nauczycielskiej,
- edukowanie rodziców w zakresie zagrożeń,
- zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu, dotkniętych przemocą i zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- udzielanie pomocy psychologicznej i prawnej rodzinom, w których występuje problem alkoholowy.

(akta kontroli str. 26-31, 43-44, 65)

W gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na 2018 r., we wnioskach odnotowano postulat aby „zwiększyć edukację młodych kierowców podczas kursów na prawo jazdy” w związku ze wzrostem liczby pijanych kierowców w ostatnim roku.

Pełnomocnik wyjaśniła, że w tym przedmiocie nawiązano współpracę ze Szkołą Nauki Jazdy w Opolu Lubelskim przy ul. Fabrycznej w zakresie przekazania materiałów (plakatów i ulotek) z ogólnopolskiej kampanii „przeciw pijanym kierowcom”. W roku 2016, na tą okoliczność były zamieszczane artykuły w gazecie lokalnej „Opolanin”.

Pełnomocnik nie przedłożyła pism skierowanych do Szkoły Nauki Jazdy w Opolu Lubelskim, świadczące o współpracy w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, natomiast przedłożyła cztery ulotki pt. „Pijany kierowca? Powiedz: stop!”, „Czy wiesz jak powstrzymać pijanego kierowcę”, „Nie daj się nabrać. Poznaj fakty o alkoholu” oraz „Piłeś alkohol? Sprawdź, czy możesz prowadzić”.

(akta kontroli str. 63, 348-351)

f)

Cele ujęte w programach profilaktycznych nie zostały określone w sposób konkretny i mierzalny, dający możliwość ich realizacji w określonym czasie, co utrudniało ocenę ich realizacji.

Zdaniem NIK, w gminnych programach profilaktycznych cele powinny być opisane zgodnie z zasadą SMART, czyli: konkretnie i prosto (S – ang. Specific, Simple), mierzalnie (M – ang. Measurable), w sposób dający ocenić je jakościowo (A – ang. Assesable), realistyczne (R – ang. Realistic), w powiązaniu z czasem.

(akta kontroli str. 26-68)

g)

Zdaniem NIK, w gminnych programach profilaktycznych dla każdego celu powinny być sformułowane obiektywnie weryfikowalne wskaźniki, co oznacza, że wskaźniki powinny opisywać cele w mierzalnych kategoriach, w sposób zapewniający możliwość mierzenia postępów i efektów (skuteczności) zaplanowanych działań.

We wszystkich gminnych programach profilaktycznych objętych kontrolą nie zdefiniowano obiektywnie weryfikowalnych wskaźników oceny skuteczności osiągania wyznaczonych celów i realizacji zamierzonych zadań, co utrudniało realizację działań i osiągnięcie celów.

(akta kontroli str. 26-68)

h)

W gminnych programach profilaktycznych na lata 2016-2018 wskazano działania, jakie mają zostać podjęte w trakcie realizacji programów, jednak bez powiązania ich z celami i określenia zamierzonych rezultatów.

Zdaniem NIK, w gminnych programach profilaktycznych powinny być zdefiniowane działania, jakie mają zostać podjęte w trakcie realizacji programów w celu uzyskania zamierzonych rezultatów.

(akta kontroli str. 26-68)

i)

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2016 r.), realizacja zadań własnych gmin, o których mowa w art. 4¹ ust. 1, jest prowadzona w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uchwalanego corocznie przez radę gminy, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia¹³. Zgodnie z art. 10 ust. 2. ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, wójt (burmistrz, prezydent miasta) w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 10 ust. 1 tej ustawy, opracowuje projekt Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, biorąc pod uwagę cele operacyjne dotyczące przeciwdziałania narkomanii, określone w Narodowym Programie Zdrowia. Gminny Program stanowi część gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Z uwagi na ww. przepisy oraz treść obowiązującego od 17 września 2017 r. NPZ na lata 2016 – 2020, gminne programy profilaktyczne powinny uwzględniać wskazane w tym NPZ do realizacji przez JST zadania z obszaru profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków, służące realizacji celu operacyjnego nr 2. Gminne programy na lata 2016, 2017 i 2018, przygotowane przez Pełnomocnika ds. realizacji gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i uchwalone przez Radę Gminy, nie uwzględniały niektórych zadań wskazanych w NPZ, jako zadania służące realizacji celu operacyjnego nr 2 (profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków) do realizacji przez JST. Dotyczyło to zadań w zakresie poszerzania i udoskonalania oraz upowszechniania programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, rekomendowanych w ramach Systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego.

(akta kontroli str. 26-68)

j)

Według art. 10 ust. 2a ww. ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii w gminnym programie uwzględnia się działalność wychowawczą, edukacyjną, informacyjną i profilaktyczną prowadzoną w szkołach i placówkach systemu oświaty zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 22 ust. 3, a także diagnozę w zakresie występujących w szkołach i placówkach systemu oświaty czynników ryzyka i czynników chroniących przeprowadzaną zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 22 ust. 3.

¹³ Przepis ten został przygotowany i uchwalony w sytuacji, gdy obowiązywał Narodowy Program Zdrowia na lata 2007 – 2015, którego konstrukcja w odniesieniu do celów (8 celów strategicznych i 15 celów operacyjnych) była zasadniczo inna niż konstrukcja Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016 – 2020, który wszedł w życie 17 września 2016 r. (jeden cel strategiczny - „wydłużenie życia w zdrowiu, poprawa zdrowia i związanej z nim jakości życia ludności oraz zmniejszenie nierówności społecznych w zdrowiu” i sześć celów operacyjnych, za realizację których odpowiadają ministrowie oraz zadania służące realizacji celów operacyjnych). W NPZ na lata 2016 – 2020 jednostkom samorządu terytorialnego (JST) w zakresie profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków (cel operacyjny nr 2) przypisano funkcję realizatorów niektórych zadań o statusie zadań własnych.

Według art. 10 ust. 2b ww. ustawy w ramach gminnego programu w szkołach i placówkach systemu oświaty są realizowane w szczególności działania o potwierdzonej skuteczności lub oparte na naukowych podstawach prowadzone w zakresie działalności, o której mowa w ust. 2a.

Gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na 2018 r. nie uzupełniono po 21 sierpnia 2018 r. adekwatnie do wymogów art. 10 ust. 2a i 2b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Pełnomocnik wyjaśniła, że w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w latach 2016, 2017 i 2018 analogicznie stosowane były przepisy obydwu programów profilaktyki alkoholowej i narkotykowej. W programie uwzględniono prowadzenie działalności profilaktycznej, edukacyjnej dla młodzieży, nauczycieli, rodziców z zakresu narkotyków i substancji psychoaktywnych. Jej zdaniem niniejszy zapis jest obszerny i obejmuje art.10 ust. 2a i 2b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Corocznie realizowany był program we współpracy z Policją pt. „Jestem bezpieczny”, który miał na celu rozpowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy na temat zagrożeń, z którymi mogą się zetknąć w życiu codziennym. Przyczyniał się on do rozwijania postaw umożliwiających unikanie zagrożeń, pokonywanie niebezpieczeństw, uczył postępowania w sytuacjach zagrażających życiu i zdrowiu. Głównym celem programu były zagadnienia dotyczące problematyki narkotykowej. Bardzo istotnym autorskim corocznie realizowanym programem profilaktycznym w szkołach był również program pt. „Współczesne zagrożenia dzieci i młodzieży” ze szczególnym uwzględnieniem problematyki uzależnień, używania narkotyków i dopalaczy. Autor Ireneusz Siudem. Program skierowany był do uczniów rodziców i nauczycieli.

(akta kontroli str. 33-68, 385)

2. Realizacja gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii

a)

Zgodnie z postanowieniami *Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii* i *Krajowego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych*, będących składowymi Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020, określonego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 w ramach gminnych programów realizowane powinny być programy profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności zalecane w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego.

W ramach gminnych programów profilaktyki uzależnień nie realizowano rekomendowanych przez KSR programów profilaktycznych. Niektóre rekomendowane programy profilaktyczne oraz programy o potwierdzonej skuteczności, oparte na autorskich opracowaniach naukowców zajmujących się tą problematyką¹⁴, a także inne programy i działania o charakterze profilaktyki uzależnień, były realizowane w szkołach prowadzonych przez Gminę. Gmina w ramach współpracy ze szkołami monitorowała zasięg ich oddziaływania (poprzez pozyskiwanie informacji od szkół odnośnie liczby uczestników programów –

¹⁴ Program pt. „Współczesne zagrożenia dzieci i młodzieży” ze szczególnym uwzględnieniem problematyki uzależnień, używania narkotyków i dopalaczy. Autor Ireneusz Siudem – psycholog, naukowiec-praktyk, psychoterapeuta. Jest współtwórcą środowiskowej koncepcji profilaktyki uzależnień, autorem ponad 60 publikacji naukowych z zakresu przeciwdziałania patologiom społecznym, profilaktyki uzależnień i pomocy psychologicznej. Wdrożył wiele autorskich programów profilaktycznych, część z nich zostało wpisanych do Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego. Program skierowany był do uczniów rodziców i nauczycieli.

uczniów, nauczycieli i rodziców) oraz dofinansowywała realizację rekomendowanych programów profilaktycznych inicjowanych przez instytucje zewnętrzne (np. MEN, Policję). Gminne programy przewidywały takie działania jako „prowadzenie działalności profilaktycznej i edukacyjnej wśród dzieci, młodzieży, nauczycieli i rodziców w zakresie zagrożeń związanych z nadużywaniem napojów alkoholowych” (ujęte w treści programów i preliminarzach wydatków w ramach gminnych programów).

W szkołach prowadzonych przez Gminę realizowano trzy programy profilaktyczne zalecane w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego: „Spójrz inaczej” (w czterech szkołach w latach 2016, 2017 i 2018), „Domowi detektywi” (w jednej szkole w latach 2016, 2017 i 2018) oraz „Szkoła dla rodziców i wychowawców” (w jednej szkole w latach 2017 i 2018).

(akta kontroli str. 26-68, 249, 259, 267, 273, 278, 283, 348-351)

Z sześciu szkół, dla których Gmina była organem prowadzącym, w pięciu prowadzono rekomendowane programy profilaktyczne takie jak:

- 1) „Spójrz inaczej” którym objęto:
 - w 2016 r. 203 uczniów i 12 nauczycieli,
 - w 2017 r. 44 uczniów i 3 nauczycieli,
 - w 2018 r. 153 uczniów i 13 nauczycieli;
- 2) „Domowi detektywi” którym objęto:
 - w 2016 r. wyłącznie 15 nauczycieli,
 - w 2017 r. 100 uczniów i 15 nauczycieli,
 - w 2018 r. 61 uczniów i 4 nauczycieli;
- 3) „Szkoła dla rodziców i wychowawców” którym objęto:
 - w 2016 r. wyłącznie 19 nauczycieli,
 - w 2017 r. wyłącznie 17 nauczycieli.

W Szkole Podstawowej w Kluczkowicach w latach 2016-2018 nie realizowano programów rekomendowanych.

W trzech szkołach na pięć, w których realizowano rekomendowane programy profilaktyczne dokonano analizy skutków i efektów ich realizacji poprzez zwrotną informację od uczniów i obserwację ich zachowań, ujęcie stanu bezpieczeństwa w szkole w sprawozdaniach z pracy wychowawczej oraz sporządzenie ankiet wśród dzieci. We wszystkich sześciu szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę w latach 2016-2018 realizowano inne programy profilaktyczne, kompleksowe o charakterze prozdrowotnym, którymi objęto łącznie:

- 1) w 2016 r. 735 uczniów, 51 nauczycieli i 226 rodziców,
- 2) w 2017 r. 452 uczniów, 19 nauczycieli i 119 rodziców,
- 3 w 2018 r. 499 uczniów, 21 nauczycieli i 188 rodziców.

We wszystkich sześciu szkołach, w których realizowano powyższe programy profilaktyczne dokonywano analizy skutków i efektów ich realizacji poprzez obserwację zachowań uczniów, testy sprawdzające, spotkania podsumowujące, przeprowadzanie ankiet wśród uczestników, sporządzenie informacji o działaniach oraz opiniach na temat programów oraz ujęcie stanu bezpieczeństwa w szkole w sprawozdaniach z pracy wychowawczej.

We wszystkich sześciu szkołach prowadzono działania obejmujące pogadanki, turnieje i konkursy w tym plastyczne („Świat bez alkoholu”), kolonie dla dzieci z rodzin mający problemy alkoholowe, spotkania z przedstawicielami policji,

powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej, festyny rodzinne, zawody sportowe, kampanie ogólnoszkolne (np. „Alkoholowi mówimy stop”), spotkania z terapeutami w tym w zakresie „tworzenia programu wychowawczo-profilaktycznego szkoły”, spotkania uczniów rodzin zagrożonych alkoholizmem w ramach kolonii profilaktycznych, warsztaty dla uczniów w zakresie „profilaktyki zachowań ryzykownych i uzależnień”, wykłady terapeutów na temat uzależnień dla uczniów i rodziców.

Działania były podejmowane m.in. we współpracy z Gminną Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (np. kolonie profilaktyczne, prelekcje z terapeutami uzależnień na temat zagrożeń ze strony środków uzależniających), powiatową stacją sanitarno-epidemiologiczną w zakresie programu „Trzymaj formę”.

(akta kontroli str. 30-66, 244-285)

Na prowadzenie działań mających na celu propagowanie postaw trzeźwości i zdrowego stylu życia, przeciwdziałanie alkoholizmowi, narkomanii i przemocy w rodzinie z zastosowaniem zajęć terapeutycznych, skierowanych do dzieci, młodzieży i rodzin z problemami uzależnień, gmina przeznaczyła w 2016 r. kwotę 30 tys. zł, w 2017 r. 45 tys. zł a w 2018 r. 55 tys. zł.

Na dofinansowanie realizacji w szkołach rekomendowanych programów profilaktycznych Gmina przeznaczyła w 2016 r. 1,6 tys. zł, w 2017 r. 3,3 tys. zł, a w 2018 r. 1,2 tys. zł. Na inne niż rekomendowane programy profilaktyczne przeznaczono w 2016 r. 1 tys. zł, w 2017 r. 0,6 tys. zł a w 2018 r. 2,2 tys. zł. Środki te dotyczyły profilaktyki alkoholowej.

Gmina podejmowała w latach 2016-2018 cykliczne działania profilaktyczne skierowane do dzieci i młodzieży, nauczycieli i wychowawców, rodziców i opiekunów, a także ogółu mieszkańców mające na celu upowszechnianie wiedzy o metodach zapobiegania uzależnieniom od alkoholu i narkotyków. W okresie tym w prelekcjach i pogadankach o tematyce alkoholowej uczestniczyło łącznie 3.378 osób, a o tematyce dotyczącej narkotyków 489 osób. Na formy te przeznaczono w 2016 r. 2 tys. zł, w 2017 r. 5,4 tys. zł i w 2018 r. 3 tys. W spektaklach profilaktycznych o tematyce alkoholowej uczestniczyło łącznie 954 osoby (wydatkowano 1,5 tys. zł w 2017 r.). W festynach w latach 2016-2018 uczestniczyło łącznie 1.842 osoby. Na te formy wydatkowano w 2016 r. 2,5 tys. zł, w 2017 r. 1,5 tys. zł i w 2018 r. 3,8 tys. zł. W imprezach o charakterze sportowym w okresie trzech lat łącznie uczestniczyło 1.214 osób. Wydatkowano na ten cel w 2016 r. 3,9 tys. zł, w 2017 r. 8,2 tys. zł i w 2018 r. 10,9 tys. zł.

W konkursach łącznie w ciągu trzech lat uczestniczyły 1.693 osoby, a wydatki na te formy działań profilaktycznych wyniosły w 2016 r. 3,1 tys. zł, w 2017 r. 1,4 tys. zł i w 2018 r. 3,1 tys. zł.

Na kolonie i obozy dla dzieci i młodzieży przeznaczono w 2016 r. 11,6 tys. zł (16 uczestników), w 2017 r. 11,7 tys. zł (16 uczestników) i w 2018 r. 9,8 tys. zł (13 uczestników). Ponadto na półkolonie zorganizowane w 2016 r. dla 30 uczestników wydatkowano 0,4 tys. zł.

Na działania i przedsięwzięcia profilaktyczne realizowane poza programami profilaktycznymi, w tym na:

- programy i przedsięwzięcia profilaktyczne opracowane i realizowane przez młodzież, skierowane do rówieśników o tematyce alkoholowej wydatkowano 150 zł w 2018 r.,

- szkolenia i warsztaty dla rodziców i opiekunów o tematyce alkoholowej wydatkowano w 2016 r. 2,2 tys. zł i w 2018 r. 3 tys. zł (udział w ciągu trzech lat brało 496 osób),
- szkolenia i warsztaty dla nauczycieli i wychowawców o tematyce alkoholowej wydatkowano w 2016 r. 2,4 tys. zł (67 uczestników) i w 2017 r. 3,3 tys. zł (60 uczestników),
- szkolenia i warsztaty dla nauczycieli i wychowawców o tematyce narkotykowej wydatkowano w 2016 r. 1 tys. zł (157 uczestników).

Na upowszechnianie wiedzy o skutecznych działaniach profilaktycznych polegających na organizowaniu warsztatów dla nauczycieli oraz imprez i warsztatów dla mieszkańców z udziałem psychologa prezentującego problematykę uzależnień od alkoholu, upowszechnianie literatury z zakresu uzależnień od alkoholu, organizowanie szkoleń „o odpowiedzialnej sprzedaży alkoholu”:

- wśród nauczycieli i wychowawców na warsztaty o tematyce alkoholowej wydatkowano w 2016 r. 1,4 tys. zł (11 osób), w 2017 r. 1,2 tys. zł (238 osób), a o tematyce narkotykowej w 2016 r. 1 tys. zł (60 osób) i w 2018 r. – 3 tys. zł (168 osób),
- wśród mieszkańców na warsztaty o tematyce alkoholowej wydatkowano w 2016 r. 4,6 tys. zł, 2017 r. 7,4 tys. zł i w 2018 r. 7,7 tys. zł.

W latach 2016-2018 Gmina nie podejmowała działań mających na celu upowszechnianie wiedzy o skutecznych działaniach profilaktycznych wśród pracowników pomocy społecznej, wymiaru sprawiedliwości, policjantów oraz rodziców i opiekunów.

(akta kontroli str. 92-243, 391-394, 405-429, 430, 480-510)

b)

Zgodnie z postanowieniami Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii i Krajowego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, będących składowymi Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 określonego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (odpowiednio: Dział VI, pkt 2, p.pkt: 2.3.1., 2.3.2., 2.3.3. oraz Dział VI, pkt 3, p.pkt: 3.2.1., 3.2.2., 3.2.3.) jednostki samorządu terytorialnego zobowiązano m.in. do poszerzania i udoskonalania oferty, upowszechnianie oraz wdrażanie programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności adresowanych do dzieci i młodzieży w wieku szkolnym, osób dorosłych, w tym programów profilaktyki.

Gmina nie podejmowała działań mających na celu poszerzenie i udoskonalenie oferty oraz upowszechniania programów profilaktycznych o potwierdzonej skuteczności rekomendowanych przez KSR.

Pełnomocnik wyjaśniła, że programy rekomendowane realizowane były przez szkoły. W swoim wyjaśnieniu stwierdziła ponadto m.in., że Gmina w tym przedmiocie nawiązywała współpracę ze szkołami i pozyskiwała informacje jakie programy profilaktyczne się sprawdzają i w których chętnie uczestniczą uczniowie. Były to programy: „Spójrz inaczej”, „Domowi detektywi”. Niniejsze programy były dofinansowywane w zakresie zakupu pomocy dydaktycznych, niezbędnych materiałów i nagród dla uczniów.

(akta kontroli str. 30-66, 349-350)

c)

Dla rzetelnej realizacji zadań wskazanych w NPZ, dotyczących poszerzania i udoskonalania oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, pożądane byłoby uwzględnianie – w kryteriach konkursów na realizację zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii i przemocy w rodzinie – wymogu realizacji programów o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności rekomendowanych w ramach krajowego systemu rekomendacji.

Kryteria zawarte w ogłoszeniach otwartych konkursów na realizację zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii i przemocy w rodzinie na 2017 r. oraz na 2018 r. nie zawierały wymogu realizacji programów o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności rekomendowanych w ramach krajowego systemu rekomendacji.

(akta kontroli str. 94-97, 168-170)

d)

Według rekomendacji Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych do realizacji i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w latach 2015 – 2018, przy rozpatrywaniu ofert konkursowych należy kierować się standardami i kryteriami oceny jakości programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego w ramach systemu rekomendacji;

Kryteria oceny merytorycznej i zasad dofinansowania realizacji gminnych programów profilaktycznych nie były oparte na wytycznych ujętych w standardach i kryteriach oceny jakości programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego w ramach systemu rekomendacji.

Jednym z kryteriów oceny merytorycznej była zgodność z rodzajami zadań ujętych w ogłoszeniu konkursu na 2017 r. oraz znaczenie zadania dla realizowanych kierunków i celów zawartych w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych.

Na dzień 1 lutego 2017 r., kiedy ogłoszono otwarty konkurs ofert na realizację zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii i przemocy w rodzinie na 2017 r. Gmina posiadała Strategię Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2010-2015 zaś Strategia na lata 2016-2020 uchwalona została przez Radę Miejską 4 grudnia 2017 r.¹⁵.

(akta kontroli str. 94-97, 168-170, 286-347)

Zarządzeniem Burmistrza Opola Lubelskiego nr 187/2017 z dnia 1 lutego 2017 r. ogłoszono otwarty konkurs ofert na realizację zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii i przemocy w rodzinie na 2017 r. Konkurs dotyczył zadania pod nazwą „Prowadzenie działań mających na celu propagowanie postaw trzeźwości i zdrowego stylu życia, przeciwdziałanie narkomanii i przemocy w rodzinie z zastosowaniem zajęć terapeutycznych, skierowanych do dzieci, młodzieży i rodzin z problemami uzależnień”.

¹⁵ Uchwała Nr XLI/285/2017 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 4 grudnia 2017 r. w sprawie Strategii rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Opole Lubelskie na lata 2016-2020.

Ogłoszenie o konkursie zawierało m.in. określenie podmiotów uprawnionych do udziału w konkursie, terminy składania ofert i rozstrzygnięć (9 i 10 marca 2017 r.), wysokość środków przeznaczonych na realizację zadania (45 tys. zł), zasady przyznawania dotacji, kryteria oceny formalnej, kryteria oceny merytorycznej (m.in. zgodność merytoryczna z rodzajami zadania ujętymi w ogłoszeniu, posiadanie bazy lokalowej, udział środków własnych, rekomendacje udzielone przez inne podmioty np. OPS), rodzaj zadania i warunki realizacji (m.in. Programy z zakresu profilaktyki uniwersalnej w szczególności dla dzieci i młodzieży w świetlicy opiekuńczo-wychowawczej).

Pośród dwóch ofert jakie wpłynęły w trakcie konkursu wybrana została, po uwzględnieniu rekomendacji komisji oceniającej, oferta Klub Abstynenta „Jutrzenka” na kwotę 45 tys. zł, z którym zawarto w dniu 15 marca 2017 r. umowę finansowania zadania publicznego.

Po zakończeniu realizacji umowy Klub Abstynenta „Jutrzenka” złożył w Urzędzie sprawozdanie z wykonania zadania – Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych jako sposób do wolności od uzależnień na kwotę 45 tys. zł.

(akta kontroli str. 92-165)

Zarządzeniem Burmistrza nr 268/2018 z dnia 10 stycznia 2018 r. ogłoszono otwarty konkurs ofert na realizację zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii i przemocy w rodzinie na 2018 r.

Konkurs dotyczył zadania pod nazwą „Prowadzenie działań mających na celu propagowanie postaw trzeźwości i zdrowego stylu życia, przeciwdziałanie alkoholizmowi, narkomanii i przemocy w rodzinie z zastosowaniem zajęć terapeutycznych, skierowanych do dzieci, młodzieży i rodzin z problemami uzależnień”.

W konkursie oferty złożyły dwie organizacje - Stowarzyszenie Klub Abstynenta „Jutrzenka” na kwotę 55 tys. zł oraz Klub Sportowy ORKA Kluczkowice na kwotę 8,7 tys. zł.

Rekomendację komisji oceniającej uzyskała oferta Stowarzyszenia Klub Abstynenta „Jutrzenka” - uzyskując pozytywną ocenę formalną i merytoryczną.

W dniu 12 lutego 2018 r. z Klubem zawarto umowę na finansowanie zadania na kwotę 55 tys. zł.

Po zakończeniu realizacji zadania Klub Abstynenta „Jutrzenka” złożył w Urzędzie sprawozdanie na kwotę 54,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 166-243)

Wyjaśniając kwestię nie przeprowadzenia konkursu ofert na realizację zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na 2016 r. Pełnomocnik wyjaśniła, że: Gmina nie przeprowadziła konkursu z uwagi na finansowanie tego zadania bezpośrednio z budżetu Gminy. Audytor zalecił stosowanie formy finansowania tego zadania przewidziane przez ustawę o pożytku publicznym i wolontariacie, dlatego od 2017 r. jest ogłaszany konkurs w tym zakresie.

(akta kontroli str. 348-351)

e)

Gmina nie ubiegała się o uzyskanie rekomendacji lub naukowego potwierdzenia skuteczności programów profilaktycznych (np. autorskich programów profilaktycznych realizowanych w gminie), nie udzieliła również wsparcia innemu

podmiotowi w uzyskaniu rekomendacji bądź potwierdzenia skuteczności programów profilaktycznych realizowanych przez ten podmiot.

(akta kontroli str. 455)

Pełnomocnik w swoim wyjaśnieniu potwierdziła, że Gmina nie ubiegała się o uzyskanie rekomendacji lub naukowego potwierdzenia skuteczności programów profilaktycznych i nie udzieliła wsparcia innemu podmiotowi w uzyskaniu rekomendacji bądź potwierdzenia skuteczności programów profilaktycznych, nie podając przyczyn braku działań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 384-385)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnie sporządzono projekt gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na 2016 r. w związku z nieprzeprowadzeniem diagnozy występujących w Gminie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych. Ponadto, przed sporządzeniem projektu gminnego programu profilaktyki na 2017 r., 2018 r. i 2019 r. nie określono kluczowych problemów i potrzeb związanych z używaniem substancji psychoaktywnych w Gminie.
2. Gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na 2018 r. i 2019 r. nie został uzupełniony po 21 sierpnia 2018 r., adekwatnie do wymogów art. 10 ust. 2a i 2b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.
3. Nierzetelnie sporządzono gminne programy profilaktyczne - bez określenia w nich celów, określonych w czasie, odnoszących się do kluczowych, uprzednio zdefiniowanych problemów, których realizacja powinna przynieść określone korzyści, będące rezultatem zaplanowanych działań.
4. Nie zdefiniowano obiektywnie weryfikowalnych i mierzalnych wskaźników oceny skuteczności osiągania wyznaczonych celów i realizacji zamierzonych zadań.
5. W gminnych programach profilaktyki nie powiązano ujętych w nich działań z celami i spodziewanymi rezultatami.
6. Gmina nie podejmowała działań mających na celu poszerzenie i udoskonalenie oferty oraz upowszechniania programów profilaktycznych o potwierdzonej skuteczności rekomendowanych w ramach KSR.
7. W gminnych programach nie uwzględniono niektórych zadań wskazanych w NPZ, jako zadania służące realizacji celu operacyjnego nr 2 (profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków) do realizacji przez JST. Dotyczyło to zadań w zakresie poszerzania i udoskonalania oraz upowszechniania programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego.
8. W kryteriach otwartych konkursów na realizację zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii i przemocy w rodzinie na 2017 r. oraz na 2018 r. nie ujęto wymogu realizacji programów o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności rekomendowanych w ramach KSR.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski
1. Przed sporządzeniem projektu gminnego programu profilaktycznego przeprowadzenie diagnozy na podstawie aktualnych i wszechstronnych danych w celu określenia występujących w Gminie kluczowych problemów i potrzeb związanych z używaniem substancji psychoaktywnych.
 2. Uzupełnienie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na 2019 r., zgodnie ze wskazaniami zawartymi w art. 10 ust. 2a i 2b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.
 3. Określanie w gminnych programach profilaktyki mierzalnych celów odnoszących się do kluczowych problemów wynikających z potrzeb oraz określanie działań zapewniających osiągnięcie spodziewanych rezultatów.
 4. Zdefiniowanie w gminnym programie obiektywnie weryfikowalnych wskaźników oceny skuteczności osiągania wyznaczonych celów i realizacji zamierzonych zadań.
 5. Uwzględnianie w gminnych programach profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków zadań dotyczących poszerzania i udoskonalania oraz upowszechniania programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności.
 6. Podjęcie działań na rzecz poszerzania oferty i wdrażania na terenie Gminy programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności zapobiegania uzależnieniom od alkoholu i narkotyków rekomendowanych w ramach KSR.
 7. Ujmowanie w kryteriach otwartych konkursów na realizację zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii i przemocy w rodzinie, wymogu realizacji programów o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności rekomendowanych w ramach KSR.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Lublin, 19 kwietnia 2019 r.

Kontroler
Janusz Gosik
specjalista kontroli państwowej

/ - /

.....
Podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

/ - /

.....
podpis