



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-08-04/2012
P/12/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/094 – Profilaktyka narkomanii w szkołach
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	1. Beata Jakubowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82737 z dnia 31 października 2012 r. 2. Natalia Kajzer, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82732 z dnia 11 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Zielona Góra, zwany dalej <i>Urzędem</i> lub <i>UM</i> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezydentem Miasta od dnia 27 listopada 2006 r. jest Janusz Kubicki. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

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

Powyższą ocenę uzasadnia opracowanie i przyjęcie Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2010-2015 (zwanego dalej: MPPN) obejmującego problematykę profilaktyki narkomanii w szkołach. Zaplanowane kierunki działań uwzględniały zadania określone w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii² oraz kierunki działań przewidziane w Krajowym i Wojewódzkim Programie Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006-2010.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na opóźnieniu w opracowaniu MPPN. Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii, która weszła w życie 4 października 2005 r., nałożyła na Prezydenta w art. 10 ust. 4, obowiązek opracowania miejskiego programu przeciwdziałania narkomanii oraz przedłożenia go do uchwalenia radzie miasta. Dopiero w dniu 22 marca 2010 r. Prezydent skierował projekt uchwały w sprawie MPPN do Rady Miasta, uchwalony następnie w dniu 30 marca 2010 r. Realizację Programu wraz ze środkami przekazano Biuru Pełnomocnika ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia dopuszczenie do udzielania przez Pełnomocnika ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego dotacji na finansowanie lub dofinansowanie działań w zakresie przeciwdziałania narkomanii, bez upoważnienia do dokonywania wydatków określonego w planie finansowym jednostki na lata 2010-2012. Urząd co roku przyjmował sprawozdanie merytoryczne z realizacji MPPN bez uwag, a kontrola kompleksowa działalności Biura nie wykazała nieprawidłowości w tym zakresie.

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

² Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rzetelność i spójność Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii

Opis stanu
faktycznego

Realizacja zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii została przypisana Wydziałowi Oświaty UM, nad którym nadzór sprawowała Zastępca Prezydenta ds. Społecznych Wioleta Haręźlak. Koordynację realizacji programów z zakresu profilaktyki, terapii i promocji zdrowia oraz przeciwdziałania narkomanii powierzono inspektorowi w Wydziale Oświaty i Spraw Społecznych Marii Wilczyńskiej – Mikulskiej.

(dowód: akta kontroli str. 5, 58-82, 83-87)

W okresie objętym kontrolą w Zielonej Górze obowiązywał Miejski Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2010-2015, uchwalony przez Radę Miasta Zielona Góra w dniu 30 marca 2010 r.³

(dowód: akta kontroli str. 6-10)

MPPN, zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, uwzględniał w zakresie profilaktyki narkomanii wszystkie kierunki działań przewidziane do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006-2010⁴ (zwanym dalej „KPPN 2006-2010”), a także zadania w zakresie określonym w art. 2 ust. 1 pkt. 1-3 ww. ustawy.

Ponadto w MPPN w obszarze planowanych działań profilaktycznych uwzględniono działania przewidziane w Wojewódzkim Programie Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006-2010, tj.:

- wspieranie programów profilaktyczno-edukacyjnych realizowanych w grupach podwyższonego ryzyka,
- wspieranie programów profilaktycznych w zakresie organizacji czasu wolnego dzieci i młodzieży, programów stanowiących alternatywę wobec używania substancji psychoaktywnych,
- prowadzenie szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe osób realizujących zadania z zakresu narkomanii,
- prowadzenie kampanii edukacyjnych uwzględniających problematykę narkomanii oraz włączenie się w realizację ogólnopolskich kampanii i akcji promujących życie bez narkotyków,
- opracowanie oraz upowszechnianie materiałów informacyjno-edukacyjnych w zakresie promocji zdrowia i profilaktyki narkomanii,
- prowadzenie szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe osób realizujących zadania profilaktyczne obejmujące problematykę narkomanii.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 19-28)

Uchwała Rady Miasta w sprawie Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii nie była kwestionowana przez Wojewodę Lubuskiego w ramach rozstrzygnięć nadzorczych.

(dowód: akta kontroli str. 35)

³ Uchwała Rady Miasta Nr LXIV/802/10

⁴ 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).

Jako strategiczny cel MPPN wskazano:

- ograniczenie używania narkotyków na terenie miasta, a także związanych z tym problemów zdrowotnych i społecznych,
- działalność profilaktyczną na rzecz mieszkańców miasta, zwłaszcza młodzieży,
- leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych oraz oddziaływania terapeutyczne i psychoedukacyjne skierowane do osób używających narkotyków,
- ograniczanie zdrowotnych i społecznych szkód będących następstwem zjawiska narkomanii.

(dowód: akta kontroli str. 7)

Sformułowano pięć zadań szczegółowych do realizacji – w tym jedno odnoszące się do prowadzenia profilaktycznej działalności w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii wśród dzieci i młodzieży⁵ - oraz, bez określania szczegółowych wskaźników do osiągnięcia w kolejnych latach, przewidywane konsekwencje realizowanych działań.

W sprawie braku wskaźników Zastępca Naczelnika Wydziału Oświaty i Spraw Społecznych Lidia Gryko wyjaśniła: *Z uwagi na to, że Program będzie realizowany jeszcze przez 3 lata rozważamy możliwość wprowadzenia zmiany polegającej na określeniu wskaźników monitoringu realizacji celów określonych w MPPN. W przygotowywanym kolejnym programie przeciwdziałania narkomanii takie wskaźniki z pewnością się pojawią.*

(Dowód: akta kontroli str. 106)

W obszarze profilaktyki narkomanii zaplanowano działania prowadzone wśród dzieci i młodzieży, w tym w szkołach, tj. prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w tym prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych, w tym m.in.:

- 1) realizacja programów profilaktycznych z zakresu przeciwdziałania narkomanii,
- 2) opracowanie materiałów edukacyjno-informacyjnych wspierających programy profilaktyczne,
- 3) szkolenia dla pedagogów zatrudnionych w instytucjach edukacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży,
- 4) szkolenia dla grup, które profesjonalnie nie zajmują się problematyką uzależnień, a z racji zawodowego zaangażowania na rzecz młodzieży mogą uczestniczyć w realizacji programów profilaktycznych,
- 5) objęcie działaniami edukacyjno-informacyjnymi i profilaktycznymi środowisk akademickich,

⁵ Pozostałe cztery to: 1) zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej oraz rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych lub zagrożonych uzależnieniem, 2) udzielenie rodzin, w których występują problemy narkomanii pomocy psychospołecznej i prawnej, 3) wspomaganie działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów narkomanii, 4) 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 kontaktu socjalnego

- 6) organizacja alternatywnych do używania substancji psychoaktywnych form spędzania wolnego czasu dla dzieci i młodzieży w postaci funkcjonowania świetlic środowiskowych, socjoterapeutycznych, opiekuńczo-wychowawczych, różnego rodzaju klubów wspierających i rozwijających zainteresowania i umiejętności,
- 7) realizacja profilaktyki trójplaszczynowej, kierowanej jednocześnie do dzieci/młodzieży, rodziców i nauczycieli/wychowawców,
- 8) tworzenie programów opierających się na pracy liderów młodzieżowych w środowisku rówieśniczym.

(dowód: akta kontroli str. 7-10)

W MPPN nie określono kosztów realizacji poszczególnych działań. Zaplanowano, że finansowanie programu dokonywane będzie w ramach środków własnych miasta oraz z darowizn, zapisów i innych wpływów od osób fizycznych i prawnych. Natomiast realizacja Programu nastąpi poprzez: udzielanie dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych, zakup usług od podmiotów fizycznych i prawnych, tworzenie bazy merytorycznej, organizacyjnej i materialnej.

(dowód: akta kontroli str. 10)

W uzasadnieniu do projektu uchwały w sprawie MPPN wskazywano m.in., że wstępny kosztorys realizacji MPPN w roku 2010 obejmować będzie środki w wysokości 171.800 zł (kwota ta miała być gwarantowaną na każdy rok realizacji zadań programowych, aktualizowaną pod względem merytorycznym i finansowym, stosownie do potrzeb wynikających z rocznej ewaluacji Programu).

(dowód: akta kontroli str. 17-18)

W MPPN nie wyspecyfikowano w sposób szczególny wspierania programów profilaktycznych, których skuteczność została potwierdzona, zamieszczonych np. w Banku Programów Profilaktycznych Ośrodka Rozwoju Edukacji, programów rekomendowanych przez Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii lub zamieszczonych w bazie EMCDDA⁶.

(dowód: akta kontroli str. 6-10)

Projekt MPPN konsultowano z Komendą Miejską Policji-Oddziałem Prewencji, Lubuskim Kuratorium Oświaty, Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej, Pełnomocnikiem ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Oddziałem Polskiego Towarzystwa Zapobiegania Narkomanii. Ponadto, projekt uchwały w sprawie MPPN został pozytywnie zaopiniowany przez Radę Organizacji Pozarządowych Miasta Zielona Góra.

(dowód: akta kontroli str. 31, 36, 50-55)

Diagnoza stanu problemów narkotykowych w mieście Zielona Góra opierała się na:

- a) Danych z raportów Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii,
- b) Raporcie z badań dotyczących postaw młodych zielonogórczan wobec stosowania substancji psychoaktywnych wykonanych przez PTZN Oddział w Zielonej Górze z 2006 r.,
- c) Danych własnych NZOZ LOPiT przy PTZN Oddział w Zielonej Górze dotyczących lat 2007-2009,

⁶ Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii

- d) Danych Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii dotyczących przyjęć do leczenia stacjonarnego pacjentów z zaburzeniami psychicznymi i zaburzeniami zachowania spowodowanymi używaniem substancji psychoaktywnych.

Z ww. dokumentów wynikało m.in., że:

- Rocznie w Zielonej Górze zgłasza się do ambulatoryjnych placówek leczenia odwykowego ok. 1 tys. osób,
- Grupą najbardziej narażoną na uzależnienie od narkotyków jest populacja w wieku od 15 do 25 lat,
- Ok. 65% ankietowanych uczniów deklaroowało w swoim najbliższym otoczeniu obecność osób stosujących narkotyki,
- 46,4% badanej grupy zadeklarowało fakt inicjacji ze środkami psychoaktywnymi, a co trzeci ankietowany przyznał, że kontakt z substancjami odurzającymi nie był jednorazowy,
- W ocenie uczniów łatwość dostępu do narkotyków jest bardzo duża,
- Niski jest poziom rzetelnej wiedzy uczniów w zakresie narkomani i jej skutków,
- Zielonogórska młodzież cechuje się bardzo małą wiedzą dotyczącą lokalnej oferty pomocowej skierowanej do osób z problemami narkotykowymi.

(dowód: akta kontroli str. 11-18)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wynikający z art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, obowiązek opracowania miejskiego programu przeciwdziałania narkomanii powstał 4 października 2005 r., podczas gdy Prezydent dopiero w dniu 22 marca 2010 r. skierował projekt uchwały w sprawie MPPN do Rady Miasta, uchwalony następnie w dniu 30 marca 2010 r.

(Dowód: akta kontroli str. 6-10)

Pytana o przyczyny opóźnienia w opracowaniu MPPN Zastępca Prezydenta Wioleta Haręślak wyjaśniła m.in., że: (...) w sytuacji podejmowanych tak licznych działań w zakresie przeciwdziałania narkomanii⁷, odraczana w czasie była decyzja sformalizowania materiału, zgodnie z zasadą, aby podejmować działania zmierzające przeciwdziałaniu wszelkim problemom. Nadmierna koncentracja na jednym zjawisku bez uwzględniania innych może rozmijać się z oczekiwaniami społecznymi i uniemożliwiać optymalne wykorzystanie środków oraz energii społecznej. Reasumując, ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi od 2005 r. pozwala na finansowanie działań także z zakresu profilaktyki narkomanii. Ponadto działania profilaktyki uniwersalnej trudno dzielić na takie, które dotyczą tylko jednego rodzaju środków, kiedy mówimy o profilaktyce uzależnienia od środków psychoaktywnych (...).

(dowód: akta kontroli str. 31-32)

⁷ W wyjaśnieniach Zastępca Prezydenta Wioleta Haręślak wskazała na działania podejmowane przez miasto, m.in.: zlecenie co roku prowadzenia terapii zarówno indywidualnej, jak i grupowej oraz udzielanie pomocy prawnej, działania profilaktyczne dla dzieci i młodzieży zawarte w Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Problematyka przeciwdziałania narkomanii, w tym określenie koncepcji profilaktyki na trzech poziomach, została ujęta w Strategii Integracji i Polityki Społecznej Miasta Zielona Góra na lata 2004-2015⁸.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nieokreślenie w MPPN, przy założonym czasie realizacji (lata 2010-2015), wskaźników monitoringu może utrudnić ewaluację końcową jego realizacji. Sformułowanie obiektywnych i weryfikowalnych mierników umożliwiłoby dokonanie rzetelnej oceny efektywności i skuteczności wdrażanych działań.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Wdrażanie działań z zakresu profilaktyki narkomanii

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały w sprawie MPPN, program był realizowany przez Biuro Pełnomocnika ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zielonej Górze.

Od sierpnia 2010 r. zadania w zakresie realizacji MPPN wraz ze środkami finansowymi przekazane zostały do Biura Pełnomocnika ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (zwanego dalej: Biurem)⁹.

Sprawozdania, o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, z wykonania MPPN w 2010 i 2011 r. sporządził i przekazał do UM Pełnomocnik, które następnie w dniach: 18 marca 2011 r. oraz 29 marca 2012 r. zostały skierowane do Rady Miasta. Nie zgłoszono istotnych uwag w odniesieniu do wymienionych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 37-48, 88-104)

Informację z realizacji działań podejmowanych w 2010 r. i 2011 r. wynikających z MPPN, sporządzoną na podstawie opracowanej przez KPNB ankiety (art. 11 ust. 2 ww. ustawy), sporządził oraz przesłał do Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii Pełnomocnik.

(dowód: akta kontroli str. 56)

W latach 2010-2012 (I półrocze) działania Urzędu, wynikające z MPPN, w zakresie profilaktyki narkomanii obejmowały:

- 1) w 2010 r., w wyniku konkursu ogłoszonego w dniu 23 grudnia 2009 r., udzielono dotacji Chorągwi Ziemi Lubuskiej ZHP na realizację zadania pn. *Umiem rozmawiać z dzieckiem o uzależnieniach-warsztaty dla świadomych rodziców*. Program skierowany był do rodziców;
- 2) w 2011 r. dofinansowano trzem szkołom, z rozdziału 80195 – oświata i wychowanie pozostała działalność na łączną kwotę 3.399,79 zł., zrealizowane przez nie działania profilaktyczne, tj.:
 - Zespołowi Szkół Katolickich na realizację zadania *Motywatory-jasna strona życia*,

⁸ Uchwała Nr XXIII/208/04 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 30 marca 2004 r.

⁹ Zarządzeniem Nr 962/10 Prezydent Miasta Zielona Góra z dnia 19 lipca 2010 r. zwiększono plan wydatków budżetowych roku 2010 na realizację przez Biuro MPPN

- Zespołowi Szkół Akademickich – *Nałóg – to wszystko tylko dla siebie*,
- Zespołowi Szkół i Placówek Kształcenia Zawodowego – *Narkomania? Czy to mnie na pewno nie dotyczy?*

(dowód: akta kontroli str. 57)

W sprawie kryteriów podziału środków na realizację działań profilaktycznych w poszczególnych szkołach Zastępca Prezydenta Wioleta Haręźlak wyjaśniła: (...) *przyznając dofinansowanie brano pod uwagę zainteresowanie ze strony szkół, rodzaj działań, ich zgodność z MPPN, czy propozycje szkół nie powielają działań realizowanych przez Biuro adresowanych do szkół (...).*

(Dowód: akta kontroli str. 33)

Biuro Audytu w październiku 2011 r. przeprowadziło kontrolę kompleksową Biura Pełnomocnika ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, która obejmowała m.in. realizację zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych za 2010 r. W toku kontroli ustalono, że Biuro Pełnomocnika przeprowadzało otwarte konkursy ofert, podpisywało umowy na realizację zadań publicznych, przekazywało środki finansowe z dotacji oraz dokonywało ich rozliczenia¹⁰. W tym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(Dowód: akta kontroli str. 131-138, 144-145)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

W związku z przekazaniem MPPN do realizacji Pełnomocnikowi ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny w tym obszarze. Ocena działań Pełnomocnika została sformułowana w odrębnym wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Pełnomocnika.

Opis stanu
faktycznego

3. Finansowanie działań z zakresu profilaktyki narkomanii

Koszty realizacji działań ujętych w MPPN zostały zapisane w planach finansowych na lata 2010, 2011 i 2012, w dziale 851-Ochrona zdrowia, rozdziale 85153 -Zwalczanie narkomanii.

W 2010 r. dokonano zmian w uchwale budżetowej na 2010 r. wynikających z przekazania zadań w zakresie przeciwdziałania narkomanii Biuru Pełnomocnika ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. I tak, plan wydatków w rozdziale 85153 kształtował się następująco:

- 2010 r. – 25.000 zł, w tym: wynagrodzenia i pochodne 9.500 zł, zakup usług pozostałych - § 4300 15.500 zł,
- 2011 r. – 150.000 zł, w tym: wynagrodzenia i pochodne 48.569 zł, wydatki rzeczowe (§ 4210 – zakup materiałów i wyposażenia oraz § 4300) 101.431 zł,
- 2012 r. – 152.840 zł, w tym: wynagrodzenia i pochodne 49.919 zł, wydatki rzeczowe (m.in. §§ 4210 i 4300) 102.921 zł.

Nie dokonywano zmian w planie finansowym.

¹⁰ Biuro Pełnomocnika w latach 2010-2012 (I półrocze) zawierało umowy na realizację zadań publicznych z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi oraz przekazywało dotacje w łącznej wysokości 922.702,53 zł, w tym: w 2010 r. – 411.414,53 zł, 2011 r. – 257.788 zł, 2012 r. (I półrocze) – 253.500 zł. Środki z dotacji w księgach rachunkowych oraz sprawozdaniach ujmowano w rozdziale 85154, § 4300 – zakup usług pozostałych.

Wykonanie wydatków w rozdziale 85153 wyniosło w 2010 r. 24.970,58 zł, tj. 99,9% planu, a w 2011 r. – 149.998,87 zł, tj. 99,9%, I półrocze 2012 r. – 77.150,69 zł, tj. 50,5%.

(dowód: akta kontroli str. 110-115, 121-127)

Ponadto, na działania związane z profilaktyką narkomanii poniesiono następujące wydatki:

- w 2010 r. w dziale 851-Ochrona zdrowia, rozdziale 85195 – Pozostała działalność, § 2820 - dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom przekazano dotację w wysokości 1.000 zł dla Chorągwi Ziemi Lubuskiej ZHP na realizację programu *Umiem rozmawiać z dzieckiem o uzależnieniach – warsztaty dla świadomych rodziców*,
- w 2011 r. w rozdziale 80195 – Pozostała działalność § 4300 – Zakup usług pozostałych poniesiono wydatki w wysokości 3.399,79 zł na wsparcie działań realizowanych przez szkoły w zakresie profilaktyki narkomanii.

(Dowód: akta kontroli str. 128-129)

Z informacji z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii 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	117.500	13.200	104.300
2007	108.000	2.250	105.750
2008	128.768	15.068	113.700
2009	71.000	71.000	1.000
2010	71.000	71.000	1.000
RAZEM w latach 2006-2010	496.268	172.518	325.750
2011	4.000	4.000	-

Do ww. kosztów zaliczane były wydatki poniesione na przeciwdziałanie narkomanii:

- w 2010 r. – dwie dotacje przekazane organizacjom pozarządowym (PTZN i ZHP) na działania związane z terapią uzależnień w wysokości 70.000 zł oraz profilaktykę – 1.000 zł,
- w 2011 r. – dotacja dla PTZN na readaptację osób uzależnionych (prowadzenie hostelu).

(Dowód: akta kontroli str. 107-109)

Zgodnie z art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹¹, 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.

Planowane dochody z tego tytułu na lata 2010 i 2011 wynosiły odpowiednio 2.400.000 zł i 2.600.000 zł i w całości zostały przeznaczone na realizację wydatków w zakresie zwalczania narkomanii (rozdział 85153) i przeciwdziałania alkoholizmowi (rozdział 85154). W trakcie roku budżetowego 2010 oraz 2011 zwiększono plan

¹¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.

finansowy dochodów z ww. tytułu do kwoty: 2010 r. – 2.587.044 zł, 2011 r. – 2.632.000 zł.

Wykonanie planu dochodów z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (w dziale 756-Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem, rozdziale 75618-Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw, § 0480-Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych) wyniosło w 2010 r. 2.587.382,77 zł i było niższe o 9.504,40 zł od wykonania planu wydatków na realizację MPPN oraz Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, które wyniosły 2.577.878,37 zł.

W 2011 r. plan dochodów z ww. tytułu wykonano w kwocie 2.634.750,25 zł, tj. o 14.275,05 zł niższej od łącznych wydatków na realizację ww. Programów, które wyniosły 2.620.475,20 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 116-120, 130)

Szczegółowe badanie jedyne przeprowadzone przez Urząd w 2010 r. otwartego konkursu ofert w zakresie profilaktyki uzależnień od środków psychoaktywnych, poprzez realizację działań edukacyjnych z zakresu profilaktyki oraz terapii, wykazało, że:

- konkurs został ogłoszony zgodnie z przepisem art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹² w dniu 21 grudnia 2009 r.,
- ogłoszenie zawierało pełne informacje o warunkach naboru i rozpatrywania wniosków, określone w ust. 2. Termin do składania ofert wynosił 31 dni od dnia ukazania się ogłoszenia,
- w konkursie złożono osiem ofert na łączną kwotę 103.060 zł, w tym cztery oferty szkół publicznych,
- na dotacje ze środków na zwalczanie narkomanii przeznaczono i przyznano 70.000 zł (z rozdziału 85153 § 2820) dla Polskiego Towarzystwa Zapobiegania Narkomanii na zadanie obejmujące prowadzenie zajęć terapeutycznych dla osób uzależnionych.
- Ponadto, ze środków rozdziału 85195 – pozostała działalność, przyznano dotację Chorągwi Ziemi Lubuskiej ZHP w wysokości 1.000 zł na zadanie *Umiem rozmawiać z dzieckiem o uzależnieniach – warsztaty dla świadomych rodziców* obejmujące profilaktykę m.in. narkomanii,
- wyboru do realizacji w 2010 r. oferty ZHP na profilaktykę narkomanii na kwotę 1.000 zł dokonano zgodnie z przyjętymi w zasadach konkursu kryteriami.

(Dowód: akta kontroli str. 129, 139)

Umowa zawarta z ZHP na dofinansowanie realizacji zadania publicznego zawierała wszystkie elementy określone w art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³, a także została sporządzona zgodnie z 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,

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania zadania¹⁴. (Dowód: akta kontroli str. 129)

Rozliczenie dotacji w wysokości 1.000 zł nastąpiło w terminie określonym w umowie. Kontrola jej wykorzystania polegała na sprawdzeniu poprawności nadesłanych przez dotowanego sprawozdań oraz dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków.

(Dowód: akta kontroli str. 129)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W budżecie miasta w latach 2010-2012 w rozdziale 85153 – Zwalczanie narkomanii nie planowano środków na dotacje dla organizacji pozarządowych w rozumieniu art. 221 ustawy o finansach publicznych. Mimo to dotacji na realizację zadań udzielał Pełnomocnik ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, a wydatki z tego tytułu ujmowano w § 4300 – Zakup usług pozostałych, który nie jest właściwy do obejmowania nim dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Wartość udzielonych dotacji w ww. okresie wyniosła 164.800 zł, w tym: w 2010 r. – 3.000 zł, 2011 r. – 85.000 zł, 2012 r. (I półrocze) – 76.800 zł. Kontrola kompleksowa przeprowadzona przez Biuro Audytu w październiku 2011 r. nie kwestionowała analogicznego postępowania Pełnomocnika przy udzielaniu dotacji na zadania związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi (rozdział 85154).

(Dowód: akta kontroli str. 110-120, 131-138, 144-145)

Stosownie do art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Ponadto, art. 249 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych stanowi, że wydatki na dotacje ujmuje się w planie finansowym urzędu jednostki samorządu terytorialnego. Dotacje udzielane z budżetu jst, w trybie określonym w art. 221 ustawy o finansach publicznych, na realizację zadań zleconych organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego ujmuje się w § 236 (do dnia 31 grudnia 2010 r. - § 282) klasyfikacji budżetowej wydatków¹⁵.

W sprawie przyczyn udzielania dotacji przez Pełnomocnika ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, mimo braku upoważnienia wynikającego z planu finansowego, Prezydent Janusz Kubicki wyjaśnił: *Z informacji uzyskanych przeze mnie od Pani Pełnomocnik wynika, że organ założycielski tworząc w roku 2000 jednostkę budżetową, jaką jest Biuro Pełnomocnika ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zielonej Górze, w planie finansowym Biura nie umieścił paragrafu dotacyjnego (tj. par. 2360). W planie finansowym zapisano paragraf 4300, w którym były i są nadal umowy dotyczące wspierania organizacji pozarządowych, z którymi Pełnomocnik Biura zawierała i zawiera umowy oraz dokonuje rozliczeń. Zarówno Pani Pełnomocnik, Pani Skarbnik Miasta i Wydział Oświaty i Spraw Społecznych nie zgłaszali mi problemów dotyczących realizowania zadań własnych gminy z zakresu przeciwdziałania narkomanii i przeciwdziałania alkoholizmowi. (...) W celu uniknięcia jakichkolwiek*

¹⁴ Dz. U. Nr 264, poz. 2207.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.).

wątpliwości interpretacyjnych i wyeliminowania ewentualnych nieprawidłowości podjąłem już następujące działania: począwszy od 2013 r. wszystkie dotacje udzielane będą wyłącznie z budżetu miasta, przygotuję stosowny projekt zmiany do uchwały (...) w sprawie Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii.

(Dowód: akta kontroli str. 140-143)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu w tym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnosi o ujemowanie w planie finansowym Urzędu środków na dotacje dla organizacji prowadzących działalność pożytku publicznego na działania z zakresu przeciwdziałania narkomanii.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, dnia 20 grudnia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Wicedyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

Kontroler/Kontrolerzy
Beata Jakubowska
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

Natalia Kajzer
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82

