



KPB-4101-01-00/2012  
Nr ewid. 152/2013/P/12/094/KPB

Informacja o wynikach kontroli

## PROFILAKTYKA NARKOMANII W SZKOŁACH

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Radca Prezesa NIK  
p. o. Dyrektor Departamentu Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:  
Marek Bieńkowski

Akceptuję:  
Marian Cichosz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:  
Jacek Jezierski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli  
dnia 25 lipca 2013

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

WPROWADZENIE .....	7
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....	8
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	10
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	10
2.2. Synteza wyników kontroli.....	11
2.3. Wnioski .....	16
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	17
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą.....	17
3.2. Istotne ustalenia kontroli .....	19
3.2.1. Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii .....	19
3.2.2. Działania resortów edukacji oraz kultury.....	25
3.2.3. Działania podejmowane przez miasta .....	28
3.2.4. Działania profilaktyczne w szkołach .....	31
3.2.5. Dbłość o skuteczną profilaktykę .....	41
3.2.6. Działania interwencyjne.....	45
3.2.7. Finansowanie działań z zakresu profilaktyki narkomanii .....	49
4. INFORMACJE DODATKOWE .....	56
4.1. Organizacja i metodyka kontroli .....	56
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	57
5. ZAŁĄCZNIKI.....	61

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

<b>CEA</b>	Centrum Edukacji Artystycznej
<b>CMPPP</b>	Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej
<b>dopalacze</b>	potoczna nazwa różnego rodzaju produktów, które zawierają substancje psychoaktywne, lecz nie są umieszczone na liście środków kontrolowanych przez ustawę o przeciwdziałaniu narkomanii; w nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (ustawa z dnia 8 października 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej – Dz. U. Nr 213, poz. 1396) określone jako środki zastępcze (art. 4 pkt 27)
<b>EDDRA</b>	Exchange on Drug Demand Reduction Action; program oceny jakości programów EMCDDA (patrz poniżej), mający na celu upowszechnianie informacji na temat programów ograniczania popytu na narkotyki realizowanych w krajach UE, spełniających kryteria dobrej jakości
<b>EMCDDA</b>	the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii w Lizbonie)
<b>ESPAD</b>	Europejski Program Badań Ankietowych w Szkołach (European School Survey Project on Alcohol and Drugs), realizowany co cztery lata od 1995 r. z inicjatywy Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs (Pompidou Group), działającej przy Radzie Europy
<b>Informacja o realizacji KPPN</b>	Informacja o realizacji działań wynikających z Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, opracowywana przez KBPN i przekazywana ministrowi właściwemu do spraw zdrowia w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku, na podstawie art. 6 ust. 3 pkt. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii
<b>IPiN</b>	Instytut Psychiatrii i Neurologii
<b>KBPN</b>	Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii
<b>KGP</b>	Komenda Główna Policji
<b>KPPN na lata 2006–2010</b>	Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006–2010, stanowiący załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006–2010 (Dz. U. Nr 143, poz. 1033)
<b>KPPN na lata 2011–2016</b>	Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011–2016, stanowiący załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011–2016 (Dz. U. Nr 78, poz. 428)
<b>MEN</b>	Ministerstwo Edukacji Narodowej
<b>MKiDN</b>	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
<b>narkotyki</b>	środki odurzające lub substancje psychotropowe albo środki zastępcze, których stałe lub okresowe używanie może doprowadzić do uzależnienia

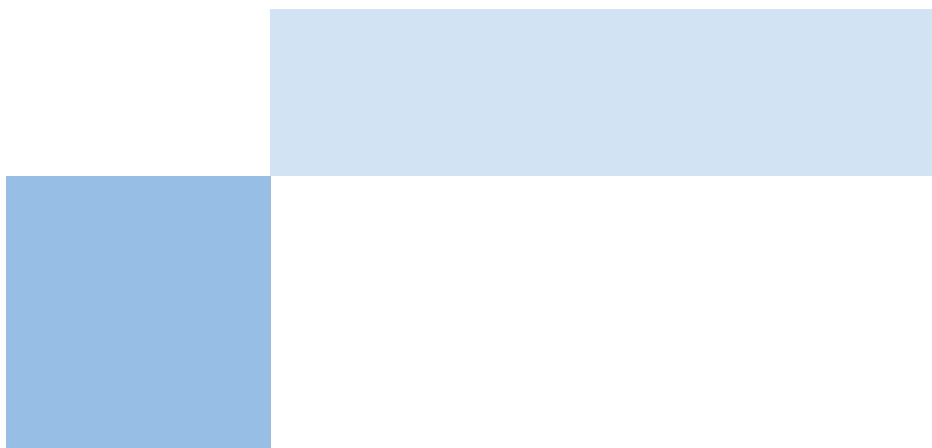
<b>ORE</b>	Ośrodek Rozwoju Edukacji
<b>PARPA</b>	Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych
<b>profilaktyka uniwersalna</b>	profilaktyka kierowana do wszystkich uczniów w określonym wieku, bez względu na stopień ryzyka wystąpienia zachowań problemowych; ma na celu przeciwdziałanie inicjacji poprzez dostarczenie odpowiedniej informacji oraz wzmacnianie czynników chroniących i redukcję czynników ryzyka
<b>profilaktyka selektywna</b>	profilaktyka ukierunkowana na grupy zwiększonego ryzyka, wymagająca dobrego rozpoznania tych grup uczniów w społeczności szkolnej; ma na celu zapobieganie, ograniczenie lub zaprzestanie podejmowania przez jednostkę zachowań ryzykownych
<b>profilaktyka wskazująca</b>	profilaktyka kierowana do uczniów, u których rozpoznano pierwsze objawy zaburzeń lub szczególnie zagrożonych rozwojem problemów wynikających z używania substancji psychoaktywnych
<b>program profilaktyczny</b>	działania psychoedukacyjne podejmowane wg określonego scenariusza, których celem jest zapobieganie zachowaniom ryzykownym odbiorców i szkodom wynikającym z problemów w ich otoczeniu
<b>rozporządzenie MEN w sprawie podstawy programowej</b>	rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17)
<b>rozporządzenie MENiS w sprawie działalności wychowawczej i zapobiegawczej</b>	rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowych form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem (Dz. U. Nr 26, poz. 226)
<b>SPP</b>	szkolny program profilaktyki, o którym mowa w załącznikach nr 2, 4 i 5 do rozporządzenia MEN w sprawie podstawy programowej
<b>System Rekomendacji</b>	System Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego KBPN, ORE, IPiN oraz PARPA
<b>ustawa o działalności pożytku publicznego</b>	ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.)
<b>ustawa o finansach publicznych</b>	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)
<b>ustawa o finansach publicznych z 2005 r.</b>	ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)
<b>ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
<b>ustawa o przeciwdziałaniu alkoholizmowi</b>	ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.)
<b>ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii</b>	ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.)

**zarządzenie nr 1619  
KGP**

zarządzenie nr 1619 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez policjantów w zakresie przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich oraz działań podejmowanych przez małoletnich (Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 64)

**zarządzenie nr 590  
KGP**

zarządzenie nr 590 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 października 2003 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez policjantów w zakresie przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich (Dz. Urz. KGP Nr 20, poz. 107 ze zm.)



Uzależnienie od narkotyków powoduje nieobliczalne szkody we wszystkich sferach życia człowieka. Istotne koszty społeczne tego zjawiska sprawiają, że coraz pilniejszą potrzebą staje się zintensyfikowanie działań zmierzających do ograniczenia używania środków odurzających we wszystkich grupach wiekowych. Szczególnie dotyczy to dzieci i młodzieży. Rozwój technologiczny powoduje łatwiejszy dostęp młodych ludzi do substancji psychoaktywnych i środków odurzających. Zauważono także nowe, niepokojące tendencje dotyczące używania tzw. miękkich narkotyków przez młodzież szkolną. Punkt ciężkości przeciwdziałania tym zjawiskom musi w związku z tym ulec przesunięciu w stronę skutecznie prowadzonej profilaktyki w ramach edukacji szkolnej.

Problematyka profilaktyki narkomanii w szkołach nie była dotychczas przedmiotem kompleksowego badania NIK. Izba kontrolowała wybrane aspekty tworzenia i wdrażania planów przeciwdziałania narkomanii na poziomie wojewódzkim i gminnym, a także działalność szkół i organów je prowadzących w zakresie zapobiegania zjawiskom patologii. Obie kontrole wykazały szereg nieprawidłowości, głównie w zakresie planowania oraz finansowania przeciwdziałania narkomanii przez gminy.

Niniejsza kontrola miała na celu w szczególności dokonanie oceny, czy w Polsce funkcjonuje spójny i skuteczny system profilaktyki narkomanii w szkołach, zapewniający odpowiednie planowanie i wykorzystanie najlepszych praktyk wypracowanych w profilaktyce uzależnień oraz czy właściwe podmioty prawidłowo realizowały nałożone na nie obowiązki w tym zakresie. Badaniem objęto ponadto prawidłowość działań profilaktycznych podejmowanych przez nauczycieli, psychologów i pedagogów szkolnych.

Kontrola planowa nr P/12/094 – *Profilaktyka narkomanii w szkołach* została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziła ją kontrola rozpoznawcza nr R/12/003, przeprowadzona w Gimnazjum nr 45 z Oddziałami Integracyjnymi im. Powstania Warszawskiego w Warszawie oraz Komendzie Rejonowej Policji Warszawa IV<sup>1</sup>.

### Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena prawidłowości<sup>2</sup> i skuteczności wykonywania zadań z zakresu profilaktyki narkomanii w szkołach.

### Cele cząstkowe

1. Ocena prawidłowości wdrażania działań dotyczących profilaktyki narkomanii oraz ich skuteczności.
2. Ocena rzetelności i spójności działań planistycznych w zakresie profilaktyki narkomanii.
3. Ocena prawidłowości wydatkowania środków finansowych na działania z zakresu profilaktyki narkomanii.

### Podstawa prawna, kryteria

Kontrolę przeprowadzono na podstawie:

- art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>3</sup>, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności – w Krajowym Biurze do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, Ministerstwie Edukacji Narodowej, Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ośrodku Rozwoju Edukacji, Centrum Edukacji Artystycznej, komendach miejskich Policji oraz szkołach artystycznych, dla których organem prowadzącym był Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego<sup>4</sup>;
- art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 2 ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności – w urzędach miast, Biurze Pełnomocnika ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zielonej Górze oraz 26 szkołach, dla których organem prowadzącym była jednostka samorządu terytorialnego;
- art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 3 ustawy, tj. legalności i gospodarności – w organizacjach pozarządowych.

Kontrola została przeprowadzona wg procedury kontrolnej wprowadzonej ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>5</sup>.

### Zakres przedmiotowy kontroli

Kontrolą objęto w szczególności podejmowanie działań z zakresu profilaktyki narkomanii skierowanej do dzieci i młodzieży szkolnej; podejmowanie działań interwencyjnych w sytuacjach związanych z posiadaniem narkotyków przez uczniów; proces przygotowywania, koordynowania, wdrażania oraz monitorowania Krajowych Programów Przeciwdziałania Narkomanii na lata

<sup>1</sup> Główne ustalenia kontroli rozpoznawczej opisano w podrozdz. 4.1 Informacji.

<sup>2</sup> Prawidłowość w rozumieniu ograniczonym do badania zgodności.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

<sup>4</sup> Szkoły te oznaczono w wykazie jednostek kontrolowanych zamieszczonym w załączniku nr 1.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.



2006–2010 i 2011–2016; sprawowanie nadzoru pedagogicznego w zakresie działalności wychowawczej i profilaktycznej szkół artystycznych; udzielanie i rozliczanie dotacji na zadania publiczne związane z przeciwdziałaniem narkomanii, a także realizację i sprawozdawanie z wykonania tych zadań.

#### Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolą zostały objęte następujące jednostki: Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Centrum Edukacji Artystycznej, osiem urzędów miast, Biuro Pełnomocnika ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zielonej Górze, osiem komend miejskich Policji, siedem organizacji pozarządowych oraz 32 szkoły (zespoły szkół), w tym 24 szkoły kształcenia ogólnego (osiem szkół podstawowych, osiem gimnazjów oraz osiem szkół ponadgimnazjalnych) i osiem szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne.

#### Okres objęty kontrolą

Okres objęty kontrolą został zróżnicowany dla poszczególnych obszarów objętych kontrolą. I tak:

- w zakresie realizacji zadań związanych z opracowaniem i wdrożeniem Krajowych Programów Przeciwdziałania Narkomanii (w KBPN, MEN, MKiDN, ORE, urzędach miast i komendach miejskich Policji) kontrola objęła okres od 2006 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych;
- w zakresie realizacji działań profilaktycznych w szkołach kontrola objęła dwa lata szkolne: 2010/2011 i 2011/2012;
- w zakresie realizacji pozostałych zadań dotyczących profilaktyki narkomanii (w KBPN, MEN, MKiDN, ORE, CEA, urzędach miast, Biurze Pełnomocnika ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zielonej Górze, organizacjach pozarządowych i w komendach miejskich Policji) kontrola objęła okres od 2010 r. do dnia zakończenia kontroli.

W Informacji uwzględniono ponadto działania i zdarzenia zaistniałe przed i po podanym okresie, mające bezpośredni związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

**W Polsce podjęte zostały działania w celu stworzenia systemu profilaktyki narkomanii skierowanej do dzieci i młodzieży szkolnej, jednak wprowadzone rozwiązania nie zapewniają skutecznego oddziaływania profilaktycznego. Obejmują one głównie przygotowanie programów przeciwdziałania zjawisku narkomanii na poszczególnych szczeblach administracji, w tym również w szkołach, i przypisanie w nich zadań właściwym organom, instytucjom i podmiotom. W konsekwencji zaprogramowano profilaktykę narkomanii na wszystkich etapach edukacji szkolnej. W ocenie NIK, jakość podejmowanych w ramach tych programów działań jest jednak niewystarczająca w stosunku do wagi i skali tego zjawiska.**

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia jakość szkolnych programów profilaktyki (SPP) w zakresie zadań służących przeciwdziałaniu narkomanii. Zaplanowane i wdrażane przez dyrektorów kontrolowanych szkół działania profilaktyczne były powierzchowne i nierzetelne. We wszystkich szkołach objętych kontrolą opracowano wprawdzie SPP, jednak skuteczność zaplanowanych w nich działań była bardzo niska lub nieznaną. W znacznej części szkół nie przykładano wagi do doboru zajęć profilaktycznych i nie wykorzystywano programów profilaktycznych, które w obiektywnych badaniach ewaluacyjnych zostały uznane za skuteczne<sup>6</sup>. Realizowane działania często powielano z roku na rok, bez dokonywania oceny ich skuteczności i adekwatności. W większości skontrolowanych placówek problematyka narkomanii nie była uważana za istotną i dyrektorzy tych jednostek nie dostrzegali potrzeby większej dbałości o jakość profilaktyki, stwierdzając niewystępowanie narkotyków na terenie ich szkół. Przeczyły temu wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez instytucje zewnętrzne na terenie całego kraju, jak również przez NIK<sup>7</sup>, które wykazały obecność tego problemu wśród uczniów. W toku kontroli ustalono również, iż na terenie kontrolowanych szkół wystąpiły przypadki posiadania i zażywania przez uczniów narkotyków. W 12 szkołach, które zdiagnozowały zwiększone ryzyko sięgania po narkotyki wśród uczniów, nie zintensyfikowano działań profilaktycznych ani nie wykazano szczególnych starań o ich jakość.

Główny ciężar realizacji działań profilaktycznych w szkołach spoczywał na nauczycielach oraz pedagogach i psychologach szkolnych, jednak w ok. 30% skontrolowanych szkół dyrektorzy nie zapewnili w badanym okresie żadnych szkoleń z tego zakresu. W ocenie NIK, brak odpowiedniego przygotowania nauczycieli do przeciwdziałania problemowi narkomanii w szkołach w znaczącym stopniu utrudniał rzetelną realizację działań w tym zakresie, co potwierdziły wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez Izbę.

Resort kultury przyjął – zdaniem NIK niezasadne – założenie, iż w nadzorowanych szkołach i placówkach artystycznych problem używania narkotyków nie występuje. Nie przeprowadzono jednak rzetelnej diagnozy w tym zakresie, a żaden z planów nadzoru pedagogicznego, w których określono zadania z zakresu działalności wychowawczej i profilaktycznej szkół artystycznych,

<sup>6</sup> Skuteczne, oparte na wiedzy programy profilaktyczne znajdują się w europejskiej bazie EDDRA oraz – od 2012 r. – w bazie programów rekomendowanych w ramach krajowego Systemu Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego. Programy zgłaszane do ww. baz danych oceniane są m.in. pod kątem założeń, celów i szczegółowej charakterystyki programu, a także m.in. rodzaju i rezultatów ewaluacji. W kontroli przyjęto, iż programami o potwierdzonej skuteczności są także dobre praktyki zamieszczone w Banku Programów Profilaktycznych ORE, ocenione m.in. pod kątem bezpieczeństwa uczestników, adekwatności programu do potrzeb i problemów odbiorców oraz wyników ewaluacji.

<sup>7</sup> Liczba przeprowadzonych w trakcie kontroli ankiet wyniosła 11 467, z tego wśród uczniów 9 250, wśród nauczycieli 2 161, a wśród pedagogów i psychologów szkolnych 56 (patrz podrozdz. 4.1 na str. 56-57 Informacji).

nie został przez Centrum Edukacji Artystycznej (CEA) w pełni zrealizowany. Ustalono równocześnie, iż w kontrolowanym okresie Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz CEA otrzymały sygnał o występowaniu zagrożenia używania narkotyków w jednej z nadzorowanych placówek. Także badania ankietowe przeprowadzone przez Izbę w ośmiu szkołach artystycznych wykazały, iż ponad 30% ankietowanych uczniów zetknęło się lub słyszało o używaniu narkotyków w tych szkołach.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa Krajowe Programy Przeciwdziałania Narkomanii: na lata 2006–2010 i 2011–2016<sup>8</sup> (KPPN), mające na celu m.in. ograniczenie popytu na narkotyki w społeczeństwie polskim. Zastrzeżenia NIK budzi przyjęty w KPPN system monitorowania realizacji zadań, który uniemożliwiał rzetelną ocenę wykonania tych Programów, będąc zarazem niezwykle pracochłonnym dla wszystkich podmiotów realizujących KPPN. Dużo czasu i energii pochłaniał również system sprawozdawania z wydatków poniesionych na realizację KPPN, jednak – z powodu braku jednolitej metodologii ich wyliczenia – nie dostarczał on wiarygodnych danych finansowych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii (KBPN) z należytą starannością i zaangażowaniem, mimo ograniczonych zasobów kadrowych, realizowało zadania z zakresu koordynacji i wdrażania działań wynikających z KPPN. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła natomiast nieprawidłowości dotyczące niekompletności przygotowywanych dla Sejmu sprawozdań z realizacji KPPN w latach 2006, 2010 i 2011.

Siedmiu z ośmiu kontrolowanych prezydentów miast nie uwzględniło w gminnych programach przeciwdziałania narkomanii (GPPN) części kierunków działań określonych w KPPN dla jednostek samorządu terytorialnego. Było to niezgodne z przepisami ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, a w konsekwencji powodowało niespójność w planowaniu zadań z zakresu profilaktyki narkomanii.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia udzielanie i rozliczanie przez KBPN dotacji celowych na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii, w całym okresie objętym kontrolą. Ustalono, iż wypłaty 18% (7 020,2 tys. zł) tych dotacji dokonano przed podpisaniem umów o realizację zadań publicznych, tj. z naruszeniem art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego, w związku z art. 44 ust. 3 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych<sup>9</sup>. W trzech spośród ośmiu kontrolowanych urzędów miast stwierdzono natomiast wydatkowanie łącznie 1 409,6 tys. zł niezgodnie z art. 18<sup>2</sup> ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Sfinansowano z nich zadania inne niż określone w GPPN oraz gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych bądź też wpłynęły one na wysokość nadwyżki/deficytu budżetowego miasta.

## 2.2 Synteza wyników kontroli

**I. We wszystkich kontrolowanych szkołach w okresie objętym kontrolą prowadzone były dla uczniów zajęcia z zakresu profilaktyki narkomanii. Jakość podejmowanych działań pozostawała jednak na niskim poziomie, co nie zapewniało ich skuteczności.**

Tylko w 10 spośród 32 kontrolowanych szkół wdrażano programy profilaktyki uniwersalnej (lub ich elementy), których skuteczność została potwierdzona w badaniach naukowych<sup>10</sup>. Dotyczyło

<sup>8</sup> Przyjęte rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. Badaniu i ocenie w ramach niniejszej kontroli podlegał tylko jeden z pięciu obszarów określonych w KPPN, tj. obszar Profilaktyka.

<sup>9</sup> Do 1 stycznia 2010 r. art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

<sup>10</sup> Tj. programy rekomendowane w ramach Systemu Rekomendacji, umieszczone w europejskiej bazie EDDRA lub w Banku Programów Profilaktycznych ORE.

to łącznie tylko 6 takich programów, z których 4 przeznaczone były dla uczniów, a 2 dla rodziców i nauczycieli. Programów takich nie realizowano w żadnej z 8 szkół kształcenia ponadgimnazjalnego, choć wskaźniki używania narkotyków na tym poziomie edukacji szkolnej są najwyższe. W większości szkół profilaktyka narkomanii ograniczała się do poruszania tego zagadnienia przez nauczycieli w trakcie zajęć dydaktycznych i godzin wychowawczych, oglądania filmów i spektakli profilaktycznych czy organizacji konkursów plastycznych i literackich, a więc działań o nieznaney lub niskiej skuteczności w zakresie wpływu na zachowanie dzieci i młodzieży. [szerzej str. 31, 38-39, 43-44]

Przyczyną niesięgania przez szkoły po programy profilaktyczne o potwierdzonej skuteczności było głównie przekonanie dyrektorów szkół o niewystępowaniu problemu narkotyków w ich szkołach, a także niewystarczający stopień upowszechniania tych programów, m.in. przez KBPN i ORE, oraz ograniczony ich wybór dla poszczególnych grup wiekowych. System Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego, mający na celu szersze upowszechnianie wiedzy o dobrych praktykach, opracowano dopiero pod koniec 2010 r. Tym samym KBPN i ORE, we współpracy z IPIŃ i PARPA, nie zrealizowały jednego z działań KPPN na lata 2006–2010, zakładającego rozpoczęcie wdrażania Systemu Rekomendacji w okresie 2006–2010. Pierwsze rekomendowane programy pojawiły się dopiero w 2012 r. (do 30 września było ich 4). Bank Programów Profilaktycznych ORE zawierał natomiast jedynie 12 programów do realizacji w klasach<sup>11</sup>, z czego tylko 3 były przystosowane dla szkół ponadgimnazjalnych<sup>12</sup>. Ich upowszechnianie ograniczało się głównie do umieszczenia na stronach internetowych KBPN i ORE. [szerzej str. 41-44]

**II. Dwanaście spośród 32 skontrolowanych szkół zdiagnozowało podwyższone ryzyko sięgania po narkotyki wśród uczniów. Mimo to w szkołach tych nie zintensyfikowano działań profilaktycznych lub nie wykazano szczególnej dbałości o ich jakość i skuteczność, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.**

- ♦ W 7 spośród ww. 12 szkół nie zaplanowano działań z zakresu profilaktyki selektywnej, tj. ukierunkowanej na zagrożonych uczniów, a w 10 – działań o potwierdzonej skuteczności wpływu na zachowania dzieci i młodzieży. Ponadto w 4 spośród nich nauczyciele nie przeszli w okresie objętym kontrolą żadnych szkoleń dotyczących zagrożenia narkomanią lub metodyki prowadzenia działań profilaktycznych. [szerzej str. 31, 35-36, 44]
- ♦ Dziesięć spośród ww. 12 szkół nie opracowało strategii działań wychowawczych i zapobiegawczych oraz interwencyjnych, pomimo zidentyfikowania zagrożenia uzależnieniem dzieci i młodzieży. [szerzej str. 45]
- ♦ W 24 spośród 32 skontrolowanych szkół nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przeprowadzenia rzetelnej diagnozy dotyczącej m.in. stanu zjawiska używania substancji psychoaktywnych przez dzieci/młodzież szkolną przed opracowaniem SPP. W 4 szkołach diagnozy nie przeprowadzono, co nie pozwalało na dostosowanie SPP do potrzeb danego środowiska, zgodnie z wymogiem wynikającym z treści załączników nr 2, 4 i 5 do rozporządzenia MEN w sprawie podstawy programowej. W pozostałych 4 szkołach sposób przeprowadzenia diagnozy nie gwarantował wiarygodności jej wyników. [szerzej str. 31-32]

<sup>11</sup> Według stanu od maja 2011 r. do zakończenia kontroli.

<sup>12</sup> „Spójrz inaczej”, „Tak czy nie” oraz „Trzeci elementarz, czyli program siedmiu kroków” [www.ore.edu.pl].

**III. Główny ciężar realizacji działań profilaktycznych w szkołach spoczywał na nauczycielach oraz pedagogach i psychologach szkolnych, jednak nauczyciele z 12 kontrolowanych szkół oraz pedagodzy i psychologzy szkolni z 9 szkół nie uczestniczyli w badanym okresie w żadnych szkoleniach z tego obszaru.** Dyrektorzy szkół fakt ten wyjaśniali przede wszystkim brakiem zapotrzebowania ze strony samej kadry pedagogicznej, pomimo iż to na dyrektorach – zgodnie z § 3 rozporządzenia MENiS w sprawie działalności wychowawczej i zapobiegawczej – spoczywała odpowiedzialność za przygotowanie nauczycieli do realizacji działań wychowawczych i zapobiegawczych. [szerzej str. 35-38]

Działania profilaktyczne w szkołach prowadzone były także przez podmioty zewnętrzne, głównie Policję, lecz jej działalność w tym zakresie skupiała się na informowaniu o odpowiedzialności prawnej nieletnich za używanie, posiadanie i dystrybucję narkotyków. Podobną tematykę poruszały straże miejskie i prokuratura. [szerzej str. 38]

**IV. W okresie objętym kontrolą w 9 spośród 32 skontrolowanych szkół wystąpiło łącznie 17 incydentów związanych z narkotykami, w związku z którymi szkoły podjęły działania interwencyjne.** Działania te polegały głównie na zawiadomieniu rodziców lub opiekunów oraz wezwaniu Policji i były zgodne z przepisami prawa oraz przyjętymi w szkołach procedurami postępowania w sytuacjach szczególnych zagrożeń. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż we wszystkich przypadkach uczniów tych objęto dodatkowymi działaniami profilaktycznymi lub udzielano im i ich rodzicom/opiekunom wzmożonej pomocy psychologiczno-pedagogicznej. [szerzej str. 47-48]

- ♦ W badaniach ankietowych przeprowadzonych przez NIK w trakcie kontroli ponad 31% ankietowanych uczniów przyznało, że na terenie swojej szkoły było świadkiem używania narkotyków lub słyszało o nim od koleżanek/kolegów, którym wierzą. Na pytanie dotyczące sprzedaży narkotyków<sup>13</sup> twierdząco odpowiedziało 17% ankietowanych uczniów. Problem używania przez uczniów narkotyków dostrzegało też ponad 28% ankietowanych nauczycieli, a 22% przyznało, że nie ma na ten temat wiedzy. [szerzej str. 32-34]
- ♦ Ustalono ponadto, że na terenie właściwości 8 kontrolowanych komend miejskich Policji w okresie 2010-2012 (I półrocze) stwierdzono 4 638 osób posiadających środki odurzające lub substancje psychotropowe, wśród których 12% stanowili nieletni. Posiadanie znacznej ilości takich środków lub substancji stwierdzono w przypadku 323 osób, wśród których 0,6% stanowili nieletni. [szerzej str. 48]

**V. Nadzór pedagogiczny nad szkołami i placówkami artystycznymi sprawowany był nierzetelnie.**

- ♦ Resort kultury przyjął – zdaniem NIK niezasadne – założenie, iż w nadzorowanych szkołach i placówkach problem używania narkotyków, jak również „dopalaczy”, nie występuje. MKiDN oraz CEA nie podjęły żadnych działań w celu rzetelnego zdiagnozowania zagrożeń związanych z narkotykami i „dopalaczami” w szkolnictwie artystycznym, mimo otrzymania z jednej z nadzorowanych placówek informacji o występowaniu wśród jej wychowanków problemu używania narkotyków, a także doniesień medialnych o zagrożeniu „dopalaczami”. Ponadto żaden z 5 objętych kontrolą planów nadzoru pedagogicznego, w których określono zadania dotyczące działalności wychowawczej i profilaktycznej szkół, nie został przez CEA w pełni zrealizowany. [szerzej str. 26]

<sup>13</sup> Czy na terenie Twojej szkoły byłeś świadkiem sprzedawania narkotyków albo słyszałeś o nim od koleżanek/kolegów, którym wierzysz?

- ◆ W badaniu ankietowym przeprowadzonym przez NIK w 8 szkołach artystycznych ponad 30% ankietowanych uczniów przyznawało, że na terenie swojej szkoły było świadkiem używania narkotyków lub słyszało o nim od koleżanek/kolegów, którym wierzy. Sprzedaż narkotyków na terenie swojej szkoły widziało lub słyszało o niej od koleżanek/kolegów, którym wierzy, niemal 10% ankietowanych uczniów. Ponad 19% ankietowanych nauczycieli szkół artystycznych stwierdziło, że zjawisko używania przez uczniów substancji psychoaktywnych, takich jak narkotyki czy leki zażywane bez wskazań lekarza, występuje w ich szkole, a ponad 26% nie miało na ten temat zdania. [szerzej str. 26-28]

#### **VI. W roku szkolnym 2010/2011 – w odpowiedzi na apel Minister Edukacji Narodowej – wszystkie kontrolowane szkoły podjęły działania profilaktyczne dotyczące zagrożenia używania „dopalaczy”.**

- ◆ Przekazane przez MEN materiały lub scenariusze zajęć i spotkań z uczniami oraz rodzicami zostały wykorzystane w 24 kontrolowanych szkołach; w 8 szkołach profilaktyka zażywania „dopalaczy” prowadzona była w oparciu o inne niż zaproponowane materiały. W połowie skontrolowanych szkół tematyka „dopalaczy” włączona została do SPP. [szerzej str. 39-40]
- ◆ Ustalony przez Minister Edukacji Narodowej podstawowy kierunek polityki oświatowej państwa w roku szkolnym 2010/2011 „Realizacja działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania narkomanii, w tym współpraca z wyspecjalizowanymi instytucjami oraz wykorzystywanie przygotowanych przez nie ofert i materiałów” został zrealizowany poprzez przeprowadzenie w wylosowanych 10% szkół badań ankietowych, dotyczących głównie wykorzystania przekazanych materiałów oraz przygotowania nauczycieli do prowadzenia działań profilaktycznych w tym zakresie. Zdaniem Izby, ograniczenie się wyłącznie do przeprowadzenia ankiet wśród dyrektorów szkół, zainteresowanych pozytywnym wizerunkiem szkoły w oczach resortu, bez przeprowadzenia dodatkowych badań, np. wśród nauczycieli lub pedagogów szkolnych, nie pozwala na wyciągnięcie miarodajnych wniosków na temat profilaktyki narkotykowej w szkołach. [szerzej str. 25-26]

**VII. Krajowe Programy Przeciwdziałania Narkomanii: na lata 2006–2010 oraz 2011–2016 cechowały się dużą ogólnikowością, a także nakładaniem na niektóre podmioty zadań niemieszczących się w ich właściwości rzeczowej<sup>14</sup>. Ponadto, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, **sformułowane w obu KPPN wskaźniki monitoringu nie dają możliwości dokonania pełnej oceny stopnia realizacji Krajowego Programu, głównie z powodu braku określenia wartości docelowych tych wskaźników, ewentualnie wskazania innej metodologii dokonania oceny KPPN.** Równocześnie rozbudowany i skomplikowany system wskaźników generował i generuje ogromną praco- i czasochłonność gromadzenia danych, zarówno przez KBPN, jak i pozostałe podmioty zaangażowane w realizację Krajowego Programu. Także sprawozdawczość w zakresie kwot wydatkowanych na realizację KPPN budzi zastrzeżenia NIK, gdyż – przy braku jednolitej metodologii ich wyliczenia – generuje ona niewiarygodne dane i uniemożliwia ich porównywalność na przestrzeni lat. Sprawozdawczość w obecnym kształcie jest niezwykle pracochłonna dla wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji KPPN, nie posiadając przy tym walorów informacyjnych co do rzeczywistej wysokości nakładów ponoszonych na przeciwdziałanie narkomanii. [szerzej str. 19-23, 49]**

<sup>14</sup> Przykład stanowi przypisanie Policji działania dotyczącego m.in. prowadzenia szkoleń dotyczących zasad konstruowania lokalnych strategii profilaktycznych (działanie 1.4 obszaru Profilaktyka KPPN na lata 2006–2010) oraz przypisanie CMPPP działań dotyczących wspierania inicjatyw w zakresie pierwszorzędowej i drugorzędowej profilaktyki narkomanii (działania 1.2 i 1.3 obszaru Profilaktyka KPPN na lata 2006–2010).

**VIII. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działalność KBPN, w szczególności w zakresie koordynowania realizacji Krajowych Programów, współpracy z organami administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi oraz wdrażania działań wynikających z obu KPPN i przepisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.** Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nierzetelnym opracowaniu przez KBPN sprawozdań z realizacji KPPN za 2006, 2010 i 2011 rok, które nie zawierały informacji o niepodejmowaniu niektórych działań. Brak tych zapisów pozbawiał odbiorców sprawozdań, w szczególności Ministra Zdrowia, Radę Ministrów i Sejm, części istotnych danych w zakresie postępów we wdrażaniu KPPN. [szerzej str. 20-21, 24]

**IX. Wszystkie kontrolowane urzędy miast zaplanowały i prowadziły działania profilaktyczne skierowane do dzieci i młodzieży szkolnej.** Zastrzeżenia NIK dotyczyły nieuwzględnienia w GPPN przez 7 spośród 8 kontrolowanych prezydentów miast niektórych kierunków działań określonych w KPPN dla jednostek samorządu terytorialnego. Powodowało to niespójność systemu planowania działań z zakresu profilaktyki narkomanii i było niezgodne z art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, który zobowiązywał prezydentów miast do uwzględnienia w GPPN m.in. kierunków działań wynikających z Krajowego Programu. Podkreślić należy, iż kierunek działań dotyczący wspierania rozwoju programów profilaktyki uniwersalnej, w szczególności tych, które uzyskały rekomendację KBPN, MEN lub IPiN, został uwzględniony w Gminnym Programie Przeciwdziałania Narkomanii tylko jednego spośród 8 miast. Jedynie 2 miasta udzieliły w okresie objętym kontrolą wsparcia finansowego dla łącznie 3 programów profilaktyki uniwersalnej o potwierdzonej skuteczności. [szerzej str. 28-31, 45]

**X. W latach 2006–2012 (I półrocze) KBPN udzieliło dotacji celowych na realizację zadań publicznych z zakresu przeciwdziałania narkomanii na łączną kwotę 38 976 tys. zł.** Otwarte konkursy ofert przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego, a wyboru kontrolowanych projektów dokonano zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen. Kontrola NIK w KBPN wykazała jednak m.in. wypłatę transz dotacji przed podpisaniem umów o realizację zadań publicznych, tj. z naruszeniem art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego, w związku z art. 44 ust. 3 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych<sup>15</sup>, na łączną kwotę 7 020,2 tys. zł, co NIK oceniła negatywnie. Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości był przedłużający się proces podpisywania umów na przełomie kolejnych lat, tj. w okresie spiętrzania się prac działu finansowo-księgowego, przy równoczesnym dążeniu do zapewnienia ciągłości zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe. [szerzej str. 49-51]

Badanie próby wydatków zaewidencjonowanych w kontrolowanych urzędach miast<sup>16</sup> w latach 2010-2011 w rozdziale klasyfikacji budżetowej 85153-*Zwalczanie narkomanii* nie wykazało nieprawidłowości polegających na wydatkowaniu środków na zadania inne niż przeciwdziałanie narkomanii. W 3 urzędach miast stwierdzono natomiast wykorzystanie dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w łącznej kwocie 1 409,6 tys. zł na zadania inne niż określone w GPPN oraz gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych lub na zmniejszenie deficytu / zwiększenie nadwyżki budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Było to niezgodne z art. 18<sup>2</sup> ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi. [szerzej str. 53-55]

<sup>15</sup> Do 1 stycznia 2010 r. obowiązywał w tym zakresie art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

<sup>16</sup> W Zielonej Górze także w Biurze Pełnomocnika ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

### 2.3 Wnioski

W związku z przedstawionymi ocenami i uwagami Najwyższa Izba Kontroli wniosowała m.in. do<sup>17</sup>:

- dyrektorów szkół o:
  - ♦ formułowanie w SPP celów oraz zadań w sposób pozwalający na dokonanie oceny stopnia ich realizacji<sup>18</sup>,
  - ♦ realizację wszystkich zaplanowanych w SPP działań<sup>19</sup>,
  - ♦ dokonywanie ewaluacji podejmowanych działań profilaktycznych pod kątem ich skuteczności i adekwatności<sup>20</sup>,
  - ♦ wykorzystywanie przy tworzeniu SPP ofert realizacji programów profilaktycznych, których skuteczność została obiektywnie potwierdzona<sup>21</sup>,
  - ♦ uwzględnienie profilaktyki uzależnień w planach doskonalenia zawodowego nauczycieli<sup>22</sup>;
- Minister Edukacji Narodowej oraz Dyrektora ORE o kontynuowanie działań zmierzających do wdrożenia i upowszechnienia w gimnazjach programów profilaktyki uniwersalnej opartych na naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności;
- Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Dyrektora CEA o rzetelne sprawowanie nadzoru pedagogicznego nad szkołami i placówkami artystycznymi oraz dokonanie diagnozy problemu używania narkotyków w szkolnictwie artystycznym;
- Dyrektora KBPN o rzetelne i kompletne sprawozdawanie z realizacji KPPN, zapewniające odbiorcom pełną informację o podejmowanych działaniach;
- prezydentów miast m.in. o:
  - ♦ sporządzanie GPPN w sposób umożliwiający dokonanie jego rzetelnej ewaluacji<sup>23</sup>,
  - ♦ bieżące monitorowanie i ewaluację zadań wykonywanych w ramach GPPN<sup>24</sup>,
  - ♦ nieprzeznaczanie środków uzyskanych z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na zadania inne niż określone w GPPN i gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych<sup>25</sup>.

<sup>17</sup> Szczegółowe wnioski pokontrolne NIK zostały zawarte w części 4 Informacji.

<sup>18</sup> Dyrektorzy: Szkoły Podstawowej nr 63 w Bydgoszczy, Publicznej Szkoły Podstawowej nr 4 w Radomiu, Szkoły Podstawowej nr 11 w Jeleniej Górze, Gimnazjum nr 9 w Bydgoszczy, Gimnazjum nr 7 w Bytomiu, Gimnazjum nr 1 w Jeleniej Górze, Zespołu Szkół Budowlanych w Bydgoszczy, Zespołu Szkół Spożywczych i Hotelarskich w Radomiu, Zespołu Szkół Budowlanych w Szczecinie, I Liceum Ogólnokształcącego w Jeleniej Górze, Państwowego Zespołu Szkół Plastycznych w Bydgoszczy, Zespołu Szkół Muzycznych w Radomiu i Zespołu Szkół Rzemiosł Artystycznych w Jeleniej Górze.

<sup>19</sup> Dyrektorzy: Publicznej Szkoły Podstawowej nr 4 w Radomiu, Gimnazjum nr 9 w Bydgoszczy i Państwowego Zespołu Szkół Plastycznych w Bydgoszczy.

<sup>20</sup> Dyrektorzy: Publicznej Szkoły Podstawowej nr 4 w Radomiu, Gimnazjum nr 7 w Bytomiu, Gimnazjum nr 13 z Oddziałami Dwujęzycznymi w Radomiu, Gimnazjum nr 1 w Zielonej Górze, XXIII Liceum Ogólnokształcącego w Lublinie, Zespołu Szkół Spożywczych i Hotelarskich w Radomiu, I Liceum Ogólnokształcącego w Jeleniej Górze, Zespołu Szkół Elektronicznych i Samochodowych w Zielonej Górze, Zespołu Szkół Muzycznych w Radomiu i Zespołu Szkół Plastycznych w Zielonej Górze.

<sup>21</sup> Dyrektorzy: Szkoły Podstawowej nr 11 w Jeleniej Górze, Gimnazjum nr 1 w Jeleniej Górze i I Liceum Ogólnokształcącego w Jeleniej Górze.

<sup>22</sup> Dyrektorzy: Szkoły Podstawowej nr 11 w Jeleniej Górze, Gimnazjum nr 1 w Jeleniej Górze, XXIII Liceum Ogólnokształcącego w Lublinie, I Liceum Ogólnokształcącego w Jeleniej Górze i Państwowego Zespołu Szkół Plastycznych w Bydgoszczy.

<sup>23</sup> Prezydent Miasta Radomia, Prezydent Miasta Szczecin i Prezydent Miasta Jeleniej Góry.

<sup>24</sup> Prezydent Bytomia, Prezydent Miasta Radomia i Prezydent Miasta Szczecin.

<sup>25</sup> Prezydent Miasta Lublin i Prezydent Miasta Jeleniej Góry.



### 3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Podstawowe zasady i tryb postępowania w zakresie przeciwdziałania narkomanii określa ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii. Ustala ona również zadania i uprawnienia organów administracji publicznej oraz innych podmiotów w tym zakresie. Zgodnie z przepisami ustawy, przeciwdziałanie narkomanii realizuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, gospodarczej, oświatowo-wychowawczej i zdrowotnej, w tym działalność wychowawczą, edukacyjną, informacyjną i zapobiegawczą. Obejmują one m.in. wprowadzanie problematyki zapobiegania narkomanii do programów wychowawczych jednostek organizacyjnych systemu oświaty i programów przygotowania zawodowego osób zajmujących się wychowaniem oraz profilaktyką w szkołach i innych placówkach oświaty oraz prowadzenie działalności zapobiegawczej, zwłaszcza w środowiskach zagrożonych uzależnieniem. Zadania dotyczące przeciwdziałania narkomanii realizują organy administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego, a także (m.in.) szkoły, organy je prowadzące, kuratorzy, nauczyciele, jednostki Policji, zakłady opieki zdrowotnej i inne podmioty działające w ochronie zdrowia. W realizacji tych zadań mogą uczestniczyć organizacje pozarządowe i inne podmioty, prowadzące odpowiednią działalność statutową, po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert.

Działalność w zakresie przeciwdziałania narkomanii prowadzi KBPN – jednostka budżetowa podległa ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Zadania Biura określone zostały w art. 6 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Podstawę działań w zakresie przeciwdziałania narkomanii stanowi Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii. W niniejszej kontroli badaniu podlegał:

- KPPN na lata 2006–2010 ustanowiony na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r.<sup>26</sup>,
- obecnie realizowany KPPN na lata 2011–2016 ustanowiony na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r.<sup>27</sup>.

Cel ogólny obu KPPN: „Ograniczenie używania narkotyków i związanych z tym problemów społecznych i zdrowotnych” realizowany był w pięciu obszarach, przy czym tematyka kontroli koncentrowała się na obszarze pierwszym, tj. *Profilaktyce*. Celem głównym tego obszaru było zahamowanie tempa wzrostu popytu na narkotyki (w latach 2006–2010), a następnie (w okresie 2011–2016) zmniejszenie popytu na narkotyki w społeczeństwie polskim.

W obszarze *Profilaktyka* określono kierunki i rodzaje działań przewidziane do realizacji przez resorty i podmioty właściwe do podejmowania działań w tym zakresie, a także wyznaczono kierunki działań dla jednostek samorządu terytorialnego. Kierunkom działań przypisano wskaźniki monitoringu, a poszczególnym działaniom także ministrów odpowiedzialnych, podmioty właściwe do podejmowania działań oraz terminy realizacji.

Na szczeblu samorządowym zarząd województwa opracowuje projekt Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, uchwalany następnie przez sejmik województwa. Przeciwdziałanie narkomanii należy do zadań własnych gminy i obejmuje m.in. prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, a także wspieranie działań instytucji, organizacji

<sup>26</sup> Rozporządzenie weszło w życie 25 sierpnia 2006 r.

<sup>27</sup> Rozporządzenie weszło w życie 28 kwietnia 2011 r.

pozarządowych i osób fizycznych służących rozwiązywaniu problemów narkomanii. W celu realizacji tych zadań, wójt/burmistrz/prezydent miasta opracowuje projekt Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, uchwalanego przez radę gminy. Zarówno WPPN, jak i GPPN – dla zachowania spójności systemu – mają uwzględniać m.in. kierunki działań wynikające z KPPN. Dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych mają być wykorzystywane na realizację GPPN oraz gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych; dochody te nie mogą być przeznaczane na inne cele<sup>28</sup>.

Nadzór pedagogiczny nad szkołami sprawuje m.in. kurator oświaty, wykonujący w imieniu wojewody zadania w zakresie oświaty. Szczegółowe warunki i tryb sprawowania oraz formy nadzoru pedagogicznego określił Minister Edukacji Narodowej w rozporządzeniu z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego<sup>29</sup>. Nadzór pedagogiczny nad szkołami artystycznymi sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, który utworzył CEA wykonujące zadania związane z nadzorem pedagogicznym i zadania organu prowadzącego w stosunku do szkół artystycznych<sup>30</sup>.

Działalność edukacyjna szkoły jest określona m.in. przez program profilaktyki (SPP) dostosowany do potrzeb rozwojowych uczniów oraz potrzeb danego środowiska, obejmujący wszystkie treści i działania o charakterze profilaktycznym. Tworzy on spójną całość ze szkolnym zestawem programów nauczania oraz programem wychowawczym szkoły. SPP uchwalany jest przez radę rodziców, w porozumieniu z radą pedagogiczną.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowych form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem<sup>31</sup>, działalność wychowawcza i zapobiegawcza polega w szczególności na rozpoznawaniu i diagnozowaniu zagrożeń związanych z uzależnieniem, informowaniu o narkomanii i jej skutkach, współpracy z rodzicami dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem, poradnictwie w zakresie zapobiegania uzależnieniom, przygotowaniu nauczycieli i osób zajmujących się wychowaniem do przeciwdziałania narkomanii. W szkołach organizuje się pomoc psychologiczno-pedagogiczną oraz prowadzi edukację prozdrowotną i promocję zdrowia psychicznego, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących zapobiegania uzależnieniom. W przypadkach kryzysowych, w szczególności używania, posiadania czy rozprowadzania narkotyków, szkoły mają obowiązek podejmować działania interwencyjne polegające na powiadamianiu rodziców i Policji o takich sytuacjach. Szkoły opracowują, zgodnie ze statutem, strategię działań wychowawczych i zapobiegawczych oraz interwencyjnych, która uwzględnia m.in. procedury postępowania w sytuacjach zagrożeń związanych ze środkami odurzającymi wraz z zadaniami osób interweniujących oraz sposób współdziałania szkoły ze służbą zdrowia i Policją.

Do podstawowych zadań Policji – zgodnie z ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>32</sup> - należy m.in. inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zapobieganie zjawiskom kryminogennym. Zgodnie z zarządzeniem Nr 1619

<sup>28</sup> Art. 18<sup>2</sup> ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 168, poz. 1324.

<sup>30</sup> Dz. U. Nr 226, poz. 2292 ze zm.

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 26, poz. 226.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz.1687 ze zm.

Komendanta Głównego Policji z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez policjantów w zakresie przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich oraz działań podejmowanych na rzecz małoletnich<sup>33</sup>, Policja zobowiązana jest w szczególności do podejmowania działań prewencyjnych ukierunkowanych na zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich, inicjowania i prowadzenia wspólnie z innymi organami i organizacjami działań profilaktycznych zmierzających do zapobiegania takim zjawiskom oraz współdziałania z instytucjami i organizacjami zajmującymi się problematyką nieletnich i małoletnich. Działania profilaktyczne polegają m.in. na udziale w spotkaniach z małoletnimi, rodzicami, pedagogami, udziale w przedsięwzięciach na rzecz poprawy bezpieczeństwa środowisk lokalnych, promowaniu wśród nieletnich bezpiecznych oraz społecznie pożądaných zachowań.

### 3.2 Istotne ustalenia kontroli

#### 3.2.1. Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii

Projekt Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006–2010 został opracowany przez KBPN i przekazany Ministrowi Zdrowia w czerwcu 2005 r. Rada Ministrów przyjęła go rozporządzeniem w dniu 27 czerwca 2006 r. Natomiast projekt KPPN na lata 2011–2016 KBPN przygotowało i przekazało Ministrowi Zdrowia w lipcu 2010 r.; został on przyjęty rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. W obu przypadkach przyczyną wejścia w życie KPPN z kilkumiesięcznym opóźnieniem były trwające w Ministerstwie Zdrowia prace nad projektami oraz uzgodnienia i konsultacje ich treści z innymi podmiotami.

Cel ogólny obu KPPN: *Ograniczenie używania narkotyków i związanych z tym problemów społecznych i zdrowotnych* miał być realizowany w pięciu obszarach, w tym w obszarze *Profilaktyka*<sup>34</sup>. Określono w nim kierunki i rodzaje działań przewidziane do realizacji przez resorty i inne podmioty właściwe oraz kierunki działań przewidziane do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego. Poszczególnym działaniom i kierunkom działań przypisano wskaźniki monitoringu, które miały służyć ocenie stopnia realizacji KPPN. Kontrola wykazała jednak, iż wskaźniki te nie dawały możliwości dokonania pełnej oceny stopnia realizacji Programu, w szczególności nie określono dla nich wartości docelowych, a także nie wskazano innej metodologii pozwalającej na stwierdzenie, czy KPPN (poszczególne działania, kierunki działań) został zrealizowany w stopniu zadowalającym. Wskaźniki zostały ponadto sformułowane w sposób niejednolity, niepozwalający na przyjęcie założenia, że pożądana jest określona tendencja (wzrostowa, malejąca) analizowanych danych. W KPPN wykorzystano mianowicie wskaźniki ilościowe zarówno o pożądaną tendencję rosnącą, jak i malejącą danych, jak również wskaźniki jakościowe. Część wskaźników ilościowych została sformułowana w sposób niejednoznaczny co do pożądaną tendencji danych<sup>35</sup>. System monitorowania samego tylko obszaru *Profilaktyka* generował przy tym ogromną praco- i czasochłonność ze strony wszystkich podmiotów realizujących KPPN: w latach 2006–2010 gromadzono dla tego obszaru dane odnośnie do 54 wskaźników monitoringu<sup>36</sup>, a od 2011 r. – do 58 wskaźników<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 64 (obowiązujące od 1 grudnia 2010 r.). Poprzednio obowiązywało zarządzenie KGP Nr 590 z dnia 24 października 2003 r. (Dz. Urz. KGP Nr 20, poz. 107 ze zm.).

<sup>34</sup> Pozostałe cztery obszary to: Leczenie, rehabilitacja, ograniczanie szkód zdrowotnych i reintegracja społeczna; Ograniczenie podaży; Współpraca międzynarodowa; Badania i monitoring.

<sup>35</sup> Np. wskaźnik „liczba porad udzielonych przez Telefon Zaufania w bieżącym roku / w poprzednim roku” (działanie 3.2 obszaru Profilaktyka KPPN na lata 2011–2016).

<sup>36</sup> Z tego 27 dla kierunków działań i 27 dla poszczególnych działań.

<sup>37</sup> Z tego 18 dla kierunków działań i 40 dla poszczególnych działań.

W obszarze profilaktyki narkomanii zorientowanej na dzieci i młodzież określono w KPPN na lata 2006–2010 następujące działania:

- nr 1.2: Wspieranie inicjatyw w zakresie pierwszorzędowej profilaktyki narkomanii, w szczególności mających charakter nowatorski (podmioty właściwe do podejmowania określonych działań: m.in. KBPN i CMPPP);
- nr 1.3: Wspieranie inicjatyw w zakresie profilaktyki drugorzędowej, w szczególności mających charakter nowatorski, adresowanych do różnych grup docelowych, przede wszystkim do dzieci i młodzieży zagrożonej narkomanią (m.in. KBPN i CMPPP);
- nr 1.4: Prowadzenie szkoleń w zakresie problematyki ograniczania popytu na narkotyki oraz zasad konstruowania lokalnych strategii profilaktycznych, m.in. dla pracowników szkół (m.in. KBPN, CMPPP i Policja).

Kierunek 1 działań przewidzianych do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego przewidywał zwiększenie zaangażowania samorządów terytorialnych w przeciwdziałanie narkomanii, m.in. poprzez wspieranie lokalnych i regionalnych inicjatyw w zakresie pierwszorzędowej i drugorzędowej profilaktyki narkomanii oraz działań interwencyjnych adresowanych w szczególności do dzieci i młodzieży zagrożonych narkomanią.

W KPPN na lata 2011–2016 – zgodnie z podejściem zastosowanym w Strategii Antynarkotykowej UE (2005–2012) – położono nacisk na wspieranie działań opartych na wiedzy, formułując m.in. następujące działania nakierowane na profilaktykę narkomanii dzieci i młodzieży:

- nr 2.3: Wspieranie wdrożenia i upowszechnienia w szkołach podstawowych programów profilaktyki uniwersalnej opartych na naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, rekomendowanych w ramach Systemu Rekomendacji (ORE);
- nr 2.4: Wspieranie adaptacji, wdrożenia i upowszechnienia programów profilaktyki uniwersalnej opartych na naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności w szkołach gimnazjalnych (KBPN i ORE).

W kierunku 1 działań przewidzianych do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zaplanowano wspieranie rozwoju programów profilaktyki uniwersalnej, m.in. poprzez wspieranie programów profilaktycznych na wszystkich poziomach edukacji: przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne, w szczególności programów, które uzyskały rekomendację KBPN, MEN lub IPiN.

Zastrzeżenie NIK w zakresie wdrażania Krajowych Programów przez KBPN dotyczyło opóźnienia w rozpoczęciu wdrażania Systemu Rekomendacji, co opisano na str. 41 Informacji. Pozostałe działania określone dla KBPN w obszarze *Profilaktyka* KPPN na lata 2006–2010 i 2011–2016 realizowane były przez Krajowe Biuro rzetelnie i z dużym zaangażowaniem, pomimo ograniczonych zasobów kadrowych Biura. Działania te dotyczyły w szczególności:

- ♦ prowadzenia internetowych portali edukacyjnych na temat problemu narkotyków i narkomanii adresowanych do młodzieży, profesjonalistów i rodziców (działanie 1.1 obszaru *Profilaktyka* KPPN na lata 2011–2016) oraz prowadzenia edukacyjnych kampanii społecznych (działanie 3.2 obszaru *Profilaktyka* KPPN na lata 2006–2010 oraz 1.2 obszaru *Profilaktyka* KPPN na lata 2011–2016). W okresie objętym kontrolą KBPN prowadził siedem internetowych portali edukacyjnych i zrealizował pięć ogólnopolskich kampanii społecznych, skierowanych m.in. do dzieci i młodzieży, w tym w szczególności „Pilnuj drinka” (2007-2008), „Dopalacze mogą Cię wypalić – poznaj fakty” (2008-2010), „Narkotyki? Na co mi to?” (2011-2012). prowadzenia

szkoleń na temat konstruowania programów profilaktycznych i ewaluacji (działanie 4.3 obszaru *Profilaktyka* KPPN na lata 2011–2016);

- ♦ prowadzenia szkoleń w zakresie problematyki ograniczania popytu na narkotyki oraz zasad konstruowania lokalnych strategii profilaktycznych m.in. dla pracowników szkół (działanie 1.4 obszaru *Profilaktyka* KPPN na lata 2006–2010)<sup>38</sup>;
- ♦ wspierania inicjatyw w zakresie pierwszorzędowej i drugorzędowej profilaktyki narkomanii, w szczególności mających charakter nowatorski (działania 1.2 i 1.3 obszaru *Profilaktyka* KPPN na lata 2006–2010) oraz adaptacji i prowadzenia szkoleń w zakresie programów profilaktyki uniwersalnej opartych na naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności w szkołach gimnazjalnych, a także wspierania programów rozwijających kompetencje wychowawcze rodziców i nauczycieli (działania 2.4 i 2.5 obszaru *Profilaktyka* KPPN na lata 2011–2016).

Wspieranie programów profilaktycznych i edukacyjnych realizowane było głównie poprzez zlecenie realizacji zadań publicznych wraz z udzielaniem dotacji celowych, na podstawie pełnomocnictwa ministra właściwego ds. zdrowia. Dotacji udzielano corocznie na zadania ogłaszane w formie otwartych konkursów ofert (opis na str. 49-51 Informacji).

W 2009 r. KBPN stwierdziło niedostatek programów profilaktyki uniwersalnej dla młodzieży gimnazjalnej. Kwestia ta była także podnoszona na posiedzeniach Zespołu roboczego ds. monitorowania wdrażania i realizacji KPPN, w których uczestniczył przedstawiciel Ministerstwa Edukacji Narodowej (na posiedzeniu w lutym 2009 r. Zespół rekomendował MEN poszerzenie listy programów rekomendowanych o program z zakresu promocji zdrowia adresowany do uczniów szkół gimnazjalnych). W 2010 r. zainicjowano szkolenie trenerów programu „Unplugged” – szkolnego programu profilaktyki używania substancji psychoaktywnych (alkoholu, papierosów, narkotyków, „dopalaczy”), przeznaczonego głównie dla uczniów szkół gimnazjalnych (12-14 lat), którego skuteczność została potwierdzona w międzynarodowych badaniach ewaluacyjnych<sup>39</sup>. KBPN wraz z ORE przeszkoliło zespoły realizatorów programu, w 2011 r. program został zrealizowany w kilku wybranych szkołach na terenie kraju. W 2012 r. trenerzy przeszkolili 411 realizatorów programu ze 142 szkół, a program wdrożono w 62 szkołach w ośmiu województwach.

W ramach profilaktyki drugorzędowej (selektywnej) KBPN wspierał w latach 2006–2010 programy adresowane m.in. do dzieci i młodzieży zagrożonych narkomanią, mających za sobą pierwsze kontakty ze środkami odurzającymi, zaniedbane wychowawczo czy pochodzące z rodzin dysfunkcyjnych. Od 2011 r. wspierano realizację programu wczesnej interwencji „Fred goes net”, adresowanego do młodych osób (14-21 lat) używających narkotyków w sposób okazjonalny lub szkodliwy (zidentyfikowanych przez szkołę, Policję lub sąd w związku z używaniem narkotyków)<sup>40</sup>. W latach 2008–2010 program został pilotażowo wdrożony w dwóch miastach, po czym przeprowadzono jego ewaluację.

<sup>38</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt. 9 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, do zadań KBPN należało inicjowanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń dla osób realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii.

<sup>39</sup> Program został opracowany i pilotażowo wdrożony w ramach międzynarodowego programu EUDAP współfinansowanego ze środków UE. Program realizowany jest przez nauczycieli w klasach szkolnych w formie 12 zajęć lekcyjnych oraz trzech spotkań dla rodziców uczniów.

<sup>40</sup> Program oparty jest o metodę krótkiej interwencji profilaktycznej prowadzonej metodą terapii motywującej poprzez spotkania indywidualne i zajęcia warsztatowe. Celem programu jest podniesienie poziomu wiedzy o ryzyku używania narkotyków, zachęcenie do oceny ryzyka i odpowiedzialności, zmiana nastawienia i zachowania związanego z używaniem narkotyków oraz poznanie oferty lokalnego systemu pomocowego.

Szereg działań ujętych w obszarze *Profilaktyka* KPPN na lata 2006–2010 oraz na lata 2011–2016 przypisano CMPPP, a następnie ORE jako centralnej placówce doskonalenia nauczycieli. Kontrola wykazała, iż CMPPP/ORE rzetelnie realizowały poddane szczegółowemu badaniu działania, dotyczące:

- prowadzenia szkoleń w zakresie problematyki ograniczania popytu na narkotyki oraz zasad konstruowania lokalnych strategii profilaktycznych, w tym m.in. dla pracowników szkół;
- opracowywania, wydawania i upowszechniania publikacji z zakresu promocji zdrowia i profilaktyki narkomanii, w tym dotyczących „dopalaczy”;
- upowszechniania koncepcji tworzenia „Szkół Promujących Zdrowie”<sup>41</sup>;
- wspierania i upowszechniania programów profilaktyki uniwersalnej i selektywnej, a także wspierania programów rozwijających kompetencje wychowawcze rodziców i nauczycieli, m.in.:
  - ♦ **„Szkoła dla Rodziców i Wychowawców”** – własny program profilaktyki uniwersalnej ORE, ukierunkowany na zwiększenie kompetencji wychowawczych rodziców, wychowawców i nauczycieli pracujących z dziećmi i młodzieżą oraz przeciwdziałanie zachowaniom problemowym dzieci i młodzieży poprzez wzmacnianie więzi między nimi a znaczącymi dla nich osobami dorosłymi.
  - ♦ **„Szkolna Interwencja Profilaktyczna”** – program adresowany bezpośrednio do rad pedagogicznych i nauczycieli ze szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, służący przygotowaniu nauczycieli do podejmowania działań interwencyjnych wobec uczniów sięgających po substancje psychoaktywne (nikotyna, alkohol, narkotyki, „dopalacze”) lub w inny sposób łamiących regulamin szkoły, oraz do rozmów z ich rodzicami.
  - ♦ **„Golden Five”** – program skierowany do nauczycieli gimnazjum, głównie wychowawców klas I, a docelowo do uczniów i ich rodziców; **„Przyjaciele Zippi’ego”** – program z zakresu zdrowia psychospołecznego dla dzieci 5-7 letnich; **„Strażnicy uśmiechu”** – program kształtowania umiejętności życiowych oraz społeczno-emocjonalnych dzieci i młodzieży.

Wsparcia dla ww. programów udzielano w formie przeprowadzania szkoleń trenerów/instruktorów, seminariów, konferencji, opracowywania i upowszechniania materiałów oraz rekomendowania programów poprzez Bank Programów Profilaktycznych zamieszczony na stronie internetowej ORE.

- ♦ **„Unplugged”**, którego adaptacja i implementacja były odpowiedzią na rekomendację Zespołu ds. monitorowania wdrażania i realizacji KPPN, dotyczącą poszerzenia listy programów rekomendowanych o program z zakresu promocji zdrowia adresowany do uczniów szkół gimnazjalnych, którzy stwarzają najpoważniejsze problemy wychowawcze. Rekomendację powtórzono w 2010 r., wnioskując o wdrożenie profilaktyki uniwersalnej adresowanej do młodzieży gimnazjalnej<sup>42</sup>. Od 2012 r. ORE zawiesiło jednak upowszechnianie programu z uwagi na niejasności dotyczące praw do szkolenia trenerów w Polsce. Mimo wcześniejszych zapowiedzi europejski koordynator programu nie zdecydował się przyznać takich uprawnień ORE.

Ośrodek zwracał równocześnie uwagę, iż sposób zapisu działań 1.2 i 1.3 obszaru *Profilaktyka* w KPPN na lata 2006–2010 nie uwzględniał właściwości CMPPP, jego zadań statutowych i grup odbiorców,

<sup>41</sup> Koncepcja wdrażana w Polsce od 1992 r., nastawiona na promowanie zdrowego stylu życia całej społeczności szkolnej.

<sup>42</sup> W trakcie kontroli ORE informowało o trudnościach ze znalezieniem w Polsce nowych wartościowych programów spełniających wymagane standardy jakości. Krajowe Biuro w konsultacji z ORE oraz IPiN dokonało przeglądu kilku zagranicznych programów znajdujących się w amerykańskim rejestrze programów modelowych SAMHSA i europejskim rejestrze EDDRA, jednak okazały się one bardzo kosztowne (koszty tłumaczenia, adaptacji i pilotażu, szkolenia polskich trenerów i in. określone w umowie licencyjnej).

gdyż centralnej placówce doskonalenia nauczycieli przypisano zadania właściwe dla agencji rządowej. W trybie roboczym przedstawiciele ORE i KBPN ustalili, jak w świetle zadań statutowych Ośrodka należy rozumieć przypisane mu w KPPN działania.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły braku realizacji przez ORE w latach 2011-2012 (I półrocze) działania 3.4 obszaru *Profilaktyka* KPPN na lata 2011–2016, tj. niewdrażania oraz niewspierania programów profilaktyki selektywnej i wskazującej dla dzieci i młodzieży ze środowisk zmarginalizowanych, zagrożonych demoralizacją i wykluczeniem społecznym oraz dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, a także ich rodziców<sup>43</sup>.

Wszystkie kontrolowane komendy miejskie Policji prowadziły w szkołach spotkania, szkolenia i prelekcje dla dzieci i młodzieży, ich rodziców oraz nauczycieli/pedagogów, dotyczące w szczególności odpowiedzialności prawnej nieletnich, w tym wynikającej z naruszenia przepisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, oraz postępowania w przypadku ujawnienia nieletniego pod wpływem alkoholu lub narkotyków. Omawiano metody współpracy szkół z Policją w sytuacjach zagrożenia dzieci i młodzieży narkomanią, a także odpowiedzialność prawną rodziców za czyny karalne popełnione przez ich dzieci. Kontrola NIK zidentyfikowała ponadto szereg innych działań profilaktyczno-prewencyjnych podejmowanych przez kontrolowane komendy, w tym:

- udział w akcjach, happeningach i projektach profilaktycznych organizowanych przez urzędy miast, KGP lub komendy wojewódzkie Policji, a także organizacje pozarządowe (wszystkie kontrolowane komendy);
- udział w programie wczesnej interwencji „FreD goes net”, polegający na kierowaniu do uczestnictwa w nim młodych ludzi odnotowanych po raz pierwszy w związku z używaniem narkotyków (Komenda Miejska Policji w Bydgoszczy, Gdańsku i Zielonej Górze);
- prowadzenie wspólnie ze strażą miejską wzmoczonych patroli w rejonach szkół oraz miejsc szczególnie zagrożonych dystrybucją i konsumpcją narkotyków (Komenda Miejska Policji w Bydgoszczy, Gdańsku i Lublinie);
- kontrole legalności obrotu tzw. dopalaczami we wszystkich punktach handlujących na terenie miasta (Komenda Miejska Policji w Gdańsku);
- udzielanie telefonicznych porad, m.in. dla osób dotkniętych problemem uzależnienia (Komenda Miejska Policji w Lublinie).

Pracownicy żadnej z kontrolowanych komend nie prowadzili natomiast szkoleń w zakresie zasad konstruowania lokalnych strategii profilaktycznych, co było jednym z zadań nałożonych na Policję w KPPN na lata 2006–2010<sup>44</sup>. Kontrolowani wyjaśniali, iż wykraczało to poza kompetencje komendy oraz że nie zgłaszano im zapotrzebowania w tym zakresie. Komendy dostarczały natomiast danych statystycznych dotyczących przestępczości narkotykowej na potrzeby opracowania GPPN. Pracownicy Komendy Miejskiej Policji w Szczecinie prowadzili ponadto spotkania instruktażowe z nauczycielami, wskazując kierunki konstruowania programów wychowawczych w zakresie bezpieczeństwa w szkołach.

W trzech kontrolowanych komendach<sup>45</sup> stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykonywania nadzoru nad działaniami profilaktycznymi podejmowanymi przez podległe jednostki organizacyjne Policji. Dotyczyły one niedokonywania sprawdzenia realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania demoralizacji

<sup>43</sup> W latach poprzednich ORE upowszechniało program TUKAN oraz ART szkoląc wychowawców placówek resocjalizacyjnych i socjoterapeutycznych typu MOW i MOS oraz pracowników poradni psychologiczno-pedagogicznych.

<sup>44</sup> Działanie 1.4 obszaru Profilaktyka.

<sup>45</sup> Komenda Miejska Policji w Bydgoszczy, Lublinie i Szczecinie.

i przestępczości nieletnich w podległych komisariatach lub niesporządzenia odpowiedniej dokumentacji ze sprawdzeń, co naruszało przepis § 16 pkt. 11 zarządzenia nr 1619 KGP<sup>46</sup>.

W Komendzie Miejskiej Policji w Bydgoszczy kontrola wykazała ponadto rozbieżności w metodologii prezentowania danych statystycznych dotyczących czynności profilaktycznych realizowanych przez funkcjonariuszy podległych komisariatów w przekazywanym komendzie wojewódzkiej sprawozdaniu nr III/6 z zakresu rozpoznania i profilaktycznej pracy Policji na rzecz zapobiegania demoralizacji nieletnich oraz patologii społecznej. Przyczyną powyższego był niewystarczający nadzór nad działaniami profilaktycznymi podległych jednostek organizacyjnych oraz brak weryfikacji sprawozdań jednostkowych na szczeblu Komendy Miejskiej.

Każdego roku w terminie do 30 czerwca KBPN opracowywało i przekazywało Ministrowi Zdrowia Informację o realizacji KPPN w roku poprzednim<sup>47</sup>, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 6 ust. 3 pkt. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Informacja była następnie przekazywana przez Ministra Zdrowia Radzie Ministrów, a ta przedkładała go Sejmowi. Informacje o realizacji KPPN przedstawiały w szczególności działania podejmowane przez podmioty realizujące Krajowy Program oraz poniesione przez nie wydatki na jego realizację. W wyniku kontroli ustalono, że Informacje o realizacji KPPN za 2006, 2010 i 2011 r., które poddane zostały szczegółowemu badaniu, były niekompletne. W Informacjach za 2006 i 2010 r. nie zawarto danych na temat realizacji dwóch działań obszaru *Profilaktyka*, a w Informacji za 2011 r. – jednego działania w tym obszarze. Przyczyną powyższego był fakt niezamieszczania przez KBPN w Informacjach danych o braku realizacji niektórych działań przez zobowiązane do tego podmioty. Takie postępowanie pozbawiało odbiorców Informacji, w szczególności Ministra Zdrowia, Radę Ministrów i Sejm, części istotnych danych w zakresie postępów we wdrażaniu KPPN, w tym występujących w tym procesie trudności. Dlatego, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, fakt niepodejmowania przez zobowiązane do tego podmioty działań określonych w KPPN powinien zostać odnotowany w Informacjach o realizacji KPPN.

Cel główny KPPN na lata 2006–2010 dla obszaru *Profilaktyka: Zahamowanie tempa wzrostu popytu na narkotyki* został osiągnięty w populacji uczniów w różnych grupach wiekowych. Dostępne badania ankietowe wykazały, że:

1. trend spadkowy w zakresie używania narkotyków wystąpił w obu grupach wiekowych: 15-16 i 17-18; zauważono stabilizację zjawiska używania wszystkich substancji poza marihuaną. Silny trend wzrostowy wystąpił w zakresie używania przetworów konopi (badania ankietowe ESPAD z 2011 r. w stosunku do roku 2007 i wcześniejszego okresu);
2. nastąpił spadek odsetka młodzieży starszej (18-19 lat) używającej narkotyków w ciągu ostatnich 12 miesięcy, w okresie po 2003 r. (badania ankietowe „Młodzież”<sup>48</sup>).

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych KBPN nie przeprowadziło jednak ewaluacji końcowej KPPN na lata 2006–2010. Badania oceniające zaplanowano na IV kwartał 2013 r. z uwagi na fakt, iż niektóre dane statystyczne były dostępne nawet z dwuletnim opóźnieniem<sup>49</sup>. Wyniki ewaluacji końcowej będą więc mogły zostać wykorzystane przy projektowaniu kolejnego KPPN na okres po 2016 r. oraz ewentualnie przy modyfikacjach obecnie realizowanego KPPN na lata 2011–2016.

<sup>46</sup> Do 30 listopada 2010 r. przepis § 20 zarządzenia nr 590 KGP.

<sup>47</sup> Informacja o realizacji KPPN za 2006 r. przekazana została Ministrowi Zdrowia 2 lipca 2007 r.

<sup>48</sup> Badania finansowane przez KBPN realizowane były przez CBOS w roku 2003, 2008 i 2010.

<sup>49</sup> M.in. dane dotyczące leczenia stacjonarnego, zgonów z powodu narkotyków czy wyroków w sprawach za przestępstwa przeciwko postanowieniom ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.



### 3.2.2. Działania resortów edukacji oraz kultury

Minister Edukacji Narodowej nie wywiązał się w latach 2006–2009 z obowiązku opracowania resortowego programu w zakresie ograniczania popytu na narkotyki, określonego w działaniu 1.1 obszaru *Profilaktyka* KPPN na lata 2006–2010. Plan działań w tym zakresie powstał dopiero na 2010 r., a następnie na kolejne lata objęte kontrolą: 2011 i 2012<sup>50</sup>. Do diagnozy sytuacji posłużyły wyniki ogólnopolskich badań ankietowych, m.in. ESPAD oraz „Młodzież 2008” CBOS. *Plan działań w zakresie profilaktyki narkomanii dzieci i młodzieży w szkołach i placówkach systemu oświaty w 2010 roku*, uwzględniający również zadania ORE, miał na celu podnoszenie jakości działań z tego zakresu i przewidywał m.in. działania skierowane do dzieci i młodzieży, kadry pedagogicznej i rodziców/opiekunów. Plany działań na 2011 i 2012 r. stanowiły jego kontynuację.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie opracował resortowego programu w zakresie ograniczania popytu na narkotyki, do czego był zobowiązany na mocy zapisu KPPN na lata 2006–2010 (działanie 1.1 obszaru *Profilaktyka*). W 2008 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego poinformował Ministra Zdrowia, iż opracowanie programu w zakresie ograniczania popytu na narkotyki nie mieści się w kompetencjach resortu kultury i wnioskował o zmianę zapisu KPPN polegającą na wykreśleniu MKiDN z realizacji działania *Opracowanie i implementacja programów administracji rządowej w zakresie ograniczania popytu na narkotyki*. Rozporządzenie w sprawie KPPN na lata 2006–2010 nie zostało jednak zmienione w tym zakresie do końca okresu jego obowiązywania.

W roku szkolnym 2010/2011 jednym z podstawowych kierunków polityki oświatowej państwa, ustalonym przez Minister Edukacji Narodowej w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych, była „*Realizacja działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania narkomanii, w tym współpraca z wyspecjalizowanymi instytucjami oraz wykorzystywanie przygotowanych przez nie ofert i materiałów*”. W ramach ww. kierunku MEN przeprowadził m.in. w wylosowanych 10% szkół ankietę monitorującą realizację działań dotyczących przeciwdziałania narkomanii, w tym używania przez dzieci i młodzież tzw. dopalaczy. Badanie ankietowe poprzedzone zostało przygotowaniem<sup>51</sup> i rozesłaniem do szkół materiału pn. „*Profilaktyka używania nowych narkotyków tzw. dopalaczy przez młodzież. Oferta działań profilaktycznych adresowanych do dyrektorów szkół, kadry pedagogicznej, rodziców, uczniów oraz organów prowadzących*”. Wyniki ankietowania przeprowadzonego wśród dyrektorów szkół były m.in. następujące:

- średnio w 95,4% monitorowanych szkół wprowadzono treści dotyczące problematyki „dopalaczy” do SPP;
- około 80% nauczycieli czuło się dostatecznie przygotowanych do realizacji działań profilaktycznych, m.in. w zakresie „dopalaczy”. Jednak co piąty nauczyciel oceniał swoje przygotowanie jako niedostateczne. Stąd 47,1% nauczycieli ze szkół chciało podnosić swoje kwalifikacje w tym zakresie. Średnio 50,2% dyrektorów szkół uwzględniło tę tematykę szkolenia w rocznym planie doskonalenia nauczycieli;
- średnio 96% szkół i placówek zaplanowało i przeprowadziło spotkania z uczniami i rodzicami, na których omówiono problematykę szkodliwości używania narkotyków, w tym „dopalaczy”.

<sup>50</sup> Odpowiedzialność za opracowanie i implementację planu działania w zakresie profilaktyki narkomanii dzieci i młodzieży w szkołach i placówkach systemu oświaty spoczywała na ministrze właściwym do spraw oświaty i wychowania na mocy KPPN na lata 2011–2016 (działanie 4.1 obszaru *Profilaktyka*).

<sup>51</sup> We współpracy z Głównym Inspektorem Sanitarnym, KGP, KBPN i ORE.

Średnio 92,8% nauczycieli ze szkół i placówek pozytywnie oceniło te spotkania biorąc pod uwagę korzyści dla uczniów, a w 69% korzyści dla rodziców;

- średnio 91,2% nauczycieli ze szkół i placówek posiadało pakiet informacyjny na temat nowych narkotyków, zawierający ulotki, broszury, publikacje książkowe, czasopisma. Nauczyciele ze szkół ponadgimnazjalnych byli najlepiej wyposażeni w te materiały. Najczęściej pobierane materiały pochodziły z KBPN oraz wojewódzkich i powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych.

W raporcie sformułowano rekomendacje odnośnie działań z zakresu profilaktyki uzależnień na rok szkolny 2012/2013, m.in. dotyczące:

- 1) zalecania publicznym placówkom doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym uwzględnienia w ofercie szkoleń dla nauczycieli problematyki z zakresu profilaktyki uzależnień oraz upowszechnienie szkolenia dla realizatorów programu „Szkolna Interwencja Profilaktyczna”;
- 2) upowszechniania i popularyzowania opracowań, materiałów z zakresu profilaktyki uzależnień przez stronę internetową MEN.

Działania podejmowane przez CMPPP/ORE, wynikające z KPPN na lata 2006–2010 oraz na lata 2011–2016, opisano w podrozdz. 3.2.1 Informacji.

Zadania związane ze sprawowaniem nadzoru pedagogicznego m.in. nad publicznymi i niepublicznymi szkołami artystycznymi, a także zadania organu prowadzącego w stosunku do szkół, których prowadzenie należy do ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, minister ten powierzył CEA<sup>52</sup>. Zadania w ramach nadzoru pedagogicznego w obszarze działalności wychowawczej i profilaktycznej szkół zaplanowano w pięciu spośród sześciu objętych kontrolą planów nadzoru pedagogicznego. Zadania te dotyczyły w szczególności działalności wychowawczej, profilaktycznej i opiekuńczej (rok szkolny 2006/2007), diagnozy poziomu poczucia bezpieczeństwa psychicznego uczniów (2008/2009), spełniania przez szkoły wymagań dotyczących diagnozowania zachowania uczniów oraz podejmowania działań wychowawczych mających na celu eliminowanie zagrożeń (2009/2010) oraz spełniania przez szkoły wymagań dotyczących spójności i adekwatności podejmowanych działań wychowawczych (2010/2011 i 2011/2012). Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła fakt, iż CEA nie zrealizowało w pełni żadnego spośród ww. pięciu planów nadzoru pedagogicznego.

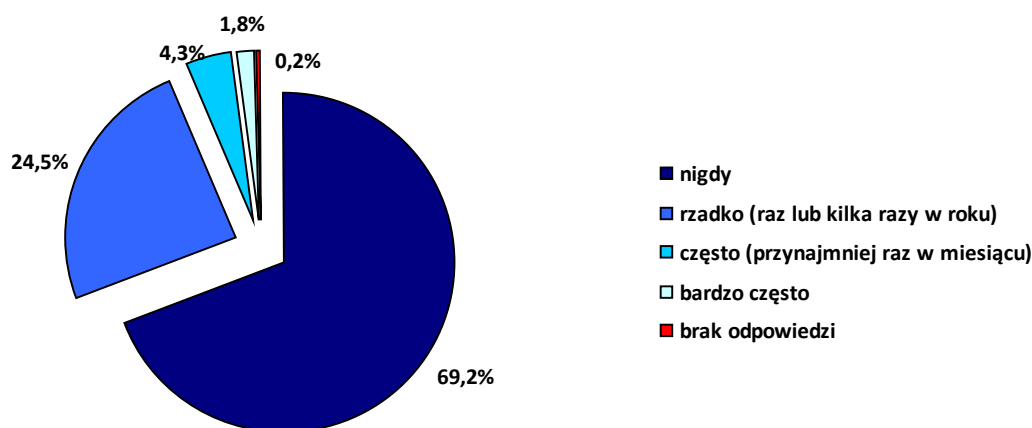
Kontrola wykazała ponadto, że informacja o występowaniu problemu używania narkotyków w jednej z nadzorowanych przez CEA placówek nie spowodowała podjęcia przez Centrum żadnych działań – w ramach czynności nadzorczych – zmierzających do rzetelnego zdiagnozowania i ograniczenia tego zagrożenia w innych szkołach i placówkach artystycznych. Również MKiDN, poinformowane o wynikach badań w ww. placówce, nie podjęło żadnych działań nadzorczych w celu rzetelnego zdiagnozowania tych zagrożeń w szkolnictwie artystycznym, przyjmując – zdaniem Izby – nieuprawnione założenie, iż w nadzorowanych szkołach i placówkach problem używania narkotyków nie występuje. Podobnie, szeroko komentowany w środkach masowego przekazu problem sięgania przez dzieci i młodzież po „dopalacze” został uznany przez CEA oraz MKiDN za nieistniejący w szkolnictwie artystycznym. Przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli badania ankietowe nie potwierdziły tej tezy. W ośmiu kontrolowanych szkołach artystycznych realizujących kształcenie ogólne 30,6% ankietowanych uczniów przyznało, że na terenie swojej

<sup>52</sup> Rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 26 maja 1992 r. w sprawie utworzenia Centrum Edukacji Artystycznej (Dz. U. Nr 47, poz. 210 ze zm.). W okresie objętym kontrolą CEA funkcjonowało na podstawie rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 22 września 2004 r. w sprawie specjalistycznej jednostki nadzoru (Dz.U. Nr 226, poz. 2292 ze zm.).

szkoły było świadkiem używania narkotyków lub słyszało o nim od koleżanek/kolegów, którym wierzy. Natomiast 69,2% nigdy nie było świadkiem i nie słyszało o używaniu narkotyków na terenie szkoły.

Wykres nr 1

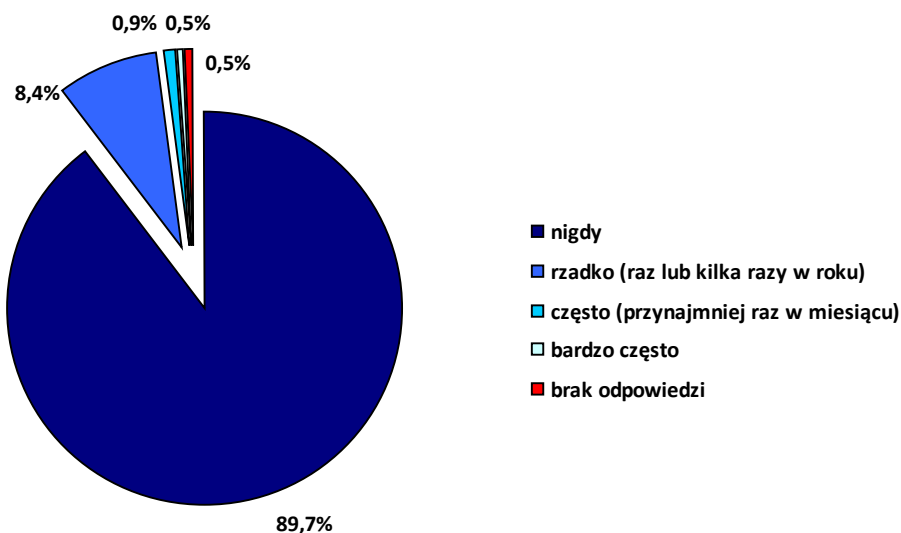
Czy na terenie Twojej szkoły byłeś świadkiem używania narkotyków albo słyszałeś o nim od koleżanek/kolegów, którym wierzysz? (odpowiedzi uczniów szkół artystycznych)



Sprzedaż narkotyków na terenie swojej szkoły widziało lub słyszało o niej od koleżanek/kolegów, którym wierzy, 9,8% ankietowanych uczniów. Odpowiedzi „nigdy” na pytanie dotyczące sprzedaży narkotyków udzieliło 89,7% ankietowanych uczniów.

Wykres nr 2

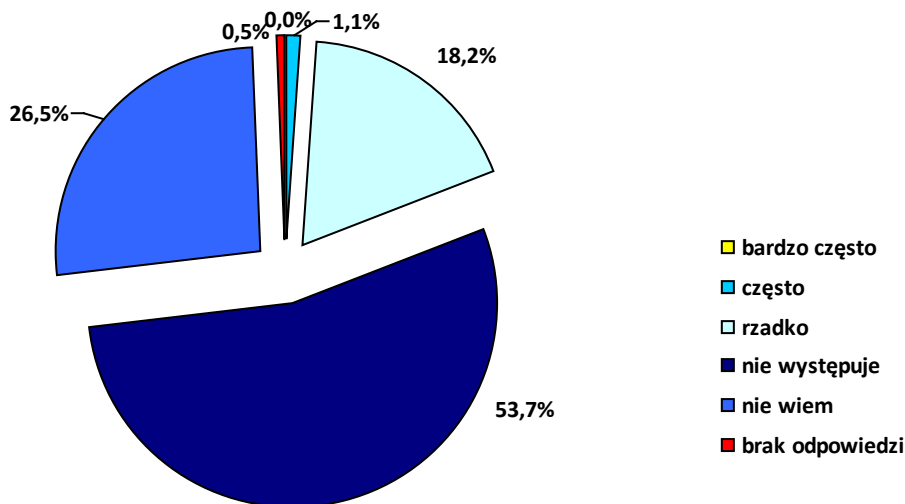
Czy na terenie Twojej szkoły byłeś świadkiem sprzedawania narkotyków albo słyszałeś o nim od koleżanek/kolegów, którym wierzysz? (odpowiedzi uczniów szkół artystycznych)



Większość ankietowanych nauczycieli (53,7%) stwierdziła, że zjawisko używania przez uczniów substancji psychoaktywnych, takich jak narkotyki czy leki zażywane bez wskazań lekarza, nie występuje w ich szkole. Jednak 19,3% przyznało, że zjawisko to występuje w ich szkole, a 26,5% nie miało na ten temat zdania.

Wykres nr 3

Zjawisko używania przez uczniów substancji psychoaktywnych, takich jak narkotyki czy leki zażywane bez wskazań lekarza, występuje w Pani/Pana szkole:  
(odpowiedzi nauczycieli szkół artystycznych)



### 3.2.3. Działania podejmowane przez miasta

Wszyscy kontrolowani prezydenci miast opracowali i przedłożyli radzie miasta projekt Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, jednak Prezydent Miasta Zielona Góra sporządził GPPN dopiero w marcu 2010 r., podczas gdy obowiązek taki istniał od 2005 r.<sup>53</sup> Gminne Programy opracowywano na okresy roczne lub kilkuletnie, a w dwóch przypadkach<sup>54</sup> nie wskazano okresu ich obowiązywania. W Bydgoszczy opracowywano roczne programy łączące kwestie przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii.

W treści trzech GPPN nie uwzględniono wszystkich zadań wymaganych art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii; i tak:

- GPPN miasta Bytom na 2011 r. oraz GPPN miasta Jelenia Góra na lata 2010-2015 nie przewidywały podnoszenia kwalifikacji zawodowych osób zaangażowanych w działalność profilaktyczną<sup>55</sup>,
- GPPN miasta Radom na lata 2012-2014 nie przewidywał wspierania rozwoju programów profilaktyki uniwersalnej w szkołach<sup>56</sup>.

Ponadto w KPPN na lata 2011–2016 określono, że kierunek 1 działań przewidzianych do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie profilaktyki, tj. wspieranie rozwoju programów profilaktyki uniwersalnej, będzie realizowany m.in. poprzez wspieranie w szkołach w szczególności tych programów profilaktycznych, które uzyskały rekomendację KBPN, MEN lub IPiN. Wspieranie programów rekomendowanych przez ww. instytucje przewidziano jedynie w GPPN miasta Bydgoszcz.

<sup>53</sup> Od 4 października 2005 r., czyli dnia wejścia w życie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

<sup>54</sup> GPPN miast Bytom i Lublin.

<sup>55</sup> KPPN na lata 2011–2016, kierunek 4 działań przewidzianych do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w obszarze Profilaktyka.

<sup>56</sup> KPPN na lata 2011–2016, kierunek 1 działań przewidzianych do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w obszarze Profilaktyka.

We wszystkich kontrolowanych GPPN wzięto pod uwagę działania przewidziane we właściwym terytorialnie wojewódzkim programie przeciwdziałania narkomanii.

Diagnoza sytuacji co do kształtów i rozmiaru zjawiska używania substancji psychoaktywnych na terenie miasta została przeprowadzona przez wszystkie kontrolowane urzędy miast, m.in. na podstawie ogólnodostępnych danych statystycznych, danych Policji oraz placówek zajmujących się terapią osób uzależnionych od narkotyków, ogólnopolskich badań przeprowadzonych w ramach ESPAD, a także raportów z badań zleconych przez urząd miasta. Zastrzeżenia NIK dotyczyły raportu, którego opracowanie zlecone zostało przez Urząd Miejski w Radomiu, dotyczącego m.in. używania narkotyków na terenie miasta. Raport ten nie mógł zostać wykorzystany w GPPN na lata 2012–2014, gdyż nie zsynchronizowano momentu jego powstania z opracowywaniem założeń Gminnego Programu.

We wszystkich kontrolowanych GPPN zaplanowano działania skierowane do dzieci i młodzieży szkolnej, w szczególności realizację programów profilaktycznych w szkołach, szkolenia dla pedagogów szkolnych, wspieranie programów skierowanych do rodziców/opiekunów oraz nauczycieli/wychowawców, dofinansowanie zorganizowanych zajęć pozaszkolnych, zakup materiałów dydaktycznych z zakresu przeciwdziałania narkomanii dla szkół oraz organizację wypoczynku letniego dla dzieci i młodzieży z programem profilaktycznym. W Gdańsku zaplanowano ponadto przegląd programów profilaktycznych realizowanych w szkołach oraz ocenę ich skuteczności. W żadnym z kontrolowanych GPPN nie wskazano metodologii podziału środków finansowych na realizację działań profilaktycznych w poszczególnych szkołach. Wyboru szkół, w których realizowane były działania profilaktyczne wspierane przez miasta, dokonywali dotacjobiorcy, tj. wykonawcy tych działań, w zdecydowanej większości organizacje pozarządowe, po przeprowadzeniu uzgodnień z dyrektorami tych szkół. W Urzędzie Miejskim w Gdańsku deklarowano, że grupy beneficjentów wskazane w ofercie podlegały analizie w trakcie prac komisji konkursowych pod kątem m.in. ich adekwatności z diagnozą, celem projektu oraz rezultatami, jakie mają zostać osiągnięte w wyniku realizacji projektu.

W GPPN miasta Zielona Góra określono, że Program realizowany będzie przez Biuro Pełnomocnika ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zielonej Górze – gminną jednostkę budżetową. Natomiast w dwóch kontrolowanych GPPN miasta Bytom jako podmioty uczestniczące w ich realizacji wskazano jednostki pozostające poza sferą władztwa administracyjnego organów gminy, takie jak areszt śledczy, sąd rejonowy, prokuratura rejonowa, komenda miejska Policji, powiatowa stacja sanitarno-epidemiologiczna, jednak bez porozumienia z tym jednostkami co do zakresu ich zadań, kosztów realizacji czy źródeł finansowania.

Siedmiu prezydentów miast sporządziło raporty z wykonania GPPN za lata 2010 i 2011 oraz efektów ich realizacji, a także przedłożyło je radzie miasta, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Raportów takich nie sporządził jedynie Prezydent Miasta Radomia. Ponadto zastrzeżenia NIK dotyczyły obu raportów z wykonania GPPN Jeleniej Góry, które przekazane zostały Radzie Miasta z 8- i 52-dniowym opóźnieniem.

Wszyscy prezydenci miast wywiązali się z – określonego w art. 11 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii – obowiązku sporządzenia, na podstawie opracowanej przez KBPN ankiety, informacji z realizacji działań podejmowanych w 2010 i 2011 r., wynikających z GPPN, i przekazali ją za pośrednictwem urzędów marszałkowskich do KBPN.

Zaplanowana w kontrolowanych GPPN uniwersalna profilaktyka narkomanii skierowana do dzieci i młodzieży szkolnej prowadzona była w przeważającej mierze przez organizacje pozarządowe,

którym władze miasta zlecały realizację zadań publicznych, w trybie otwartych konkursów ofert. Zadania te obejmowały w szczególności szkolenia, dyskusje oraz programy profilaktyczne prowadzone z uczniami, dotyczące problematyki uzależnień, w tym od narkotyków, a także „dopalaczy”. Urzędy miast dofinansowywały także m.in. organizację wypoczynku letniego z programem profilaktyki uzależnień, imprez okolicznościowych i happeningów promujących zdrowy styl życia, pozalekcyjne zajęcia sportowe czy spektakle profilaktyczne w szkołach; dokonywały zakupu materiałów edukacyjnych dla szkół oraz zlecały prowadzenie szkoleń dla nauczycieli czy rodziców. Dwa urzędy miast<sup>57</sup> deklarowały udział w kampanii „Zachowaj Trzeźwy Umysł”<sup>58</sup> w kontrolowanym okresie. Wspieranie programów profilaktycznych o potwierdzonej skuteczności opisano w podrozdz. 3.2.5 Informacji.

Kontrola w Urzędzie Miasta Jelenia Góra wykazała brak realizacji działań z zakresu profilaktyki narkomanii w szkołach w 2010 r. Urząd Miejski w Radomiu nie podejmował m.in. akcji informacyjno-edukacyjnych oraz działań profilaktycznych skierowanych do dzieci i młodzieży eksperymentujących ze środkami narkotycznymi w I półroczu 2012 r. W obu przypadkach przyczyną zaniechania działań był – jak wyjaśniono – brak ofert w ogłoszonych otwartych konkursach na realizację tych działań. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż ograniczenie się urzędów do ogłaszania konkursów na realizację działań ujętych w GPPN oznacza, iż osiągnięcie celów GPPN zależne jest wyłącznie od innych podmiotów i ich aktywności. Stwarza to istotne ryzyko nieosiągnięcia tych celów.

Istotne nieprawidłowości NIK stwierdziła w obszarze ewaluacji podejmowanych działań z zakresu profilaktyki narkomanii<sup>59</sup>. Ewaluacji zakończonych GPPN nie przeprowadziły urzędy miasta w Bytomiu, Szczecinie i Jeleniej Górze. Tym samym nie dokonano oceny stopnia realizacji zadań oraz osiągniętych celów i nie sformułowano żadnych wniosków co do działań podejmowanych w kolejnym okresie programowania. W Urzędzie Miejskim w Bytomiu było to częściowo spowodowane zbyt słabym powiązaniem wyszczególnionych w GPPN działań z jednostkami zobowiązanymi do ich realizacji, a także brakiem określenia ram czasowych dla realizacji poszczególnych działań i ich efektów. Urząd Miasta Szczecin oraz Urząd Miasta Jelenia Góra ograniczyły się do weryfikacji sprawozdań składanych przez dotacjobiorców, pod kątem zrealizowania zleconych zadań. W dwóch urzędach miast przeprowadzona ewaluacja była nierzetelna:

- *Urząd Miasta Lublin oparł ewaluację na ocenach skuteczności działań dokonywanych przez samych wykonawców działań, a roczne raporty z ewaluacji zadań realizowanych w ramach GPPN – w części dotyczącej wniosków oraz podsumowującej wyniki analiz – zawierały w kolejnych latach ogólne sformułowania o identycznej treści, niepozwalające na obiektywną ocenę skuteczności działań ujętych w GPPN, co zakwestionowała również kontrola przeprowadzona w 2011 r. przez Wydział Audytu i Kontroli Urzędu Miasta;*
- *Urząd Miejski w Radomiu nie potrafił przedstawić wyników ewaluacji, która – jak deklarowano – miała wpływ na planowanie działań w kolejnym okresie programowania; tym samym nie było możliwe dokonanie obiektywnej oceny, czy cele GPPN zostały osiągnięte, czy i w jakim stopniu działania i zadania w nim zaplanowane zostały zrealizowane, a także na ocenę ich efektywności.*

Pozostałe uwagi NIK w stosunku do realizacji kontrolowanych GPPN dotyczyły w szczególności:

- niskiego stopnia realizacji GPPN w gimnazjach, choć diagnoza wskazywała na duże ryzyko sięgania po narkotyki w tej grupie wiekowej (Urząd Miasta Lublin);

<sup>57</sup> Urząd Miasta Szczecin i Zielona Góra.

<sup>58</sup> Kampania edukacyjno-profilaktyczna Stowarzyszenia Producentów i Dziennikarzy Radiowych dla szkół podstawowych i gimnazjów, prowadzona pod patronatem MEN, Ministerstwa Sportu i Turystyki oraz KGP.

<sup>59</sup> W dwóch urzędach miast: w Gdańsku i Zielonej Górze ewaluacja nie podlegała kontroli, gdyż moment jej przeprowadzenia przypadła na okres po zakończeniu kontroli NIK.

- nieogłoszenia w 2010 r. otwartego konkursu ofert na realizację profilaktyki uniwersalnej w szkołach, choć konkurs ten przewidziany był w GPPN (Urząd Miasta Jelenia Góra);
- dużego stopnia ogólności sformułowania zadań ujętych w GPPN, co uniemożliwiało jednoznaczną ocenę stopnia ich realizacji (Urząd Miejski w Bytomiu).

Kwestie finansowania przez miasta działań z zakresu profilaktyki narkomanii opisano w podrozdz. 3.2.7 Informacji.

### 3.2.4. Działania profilaktyczne w szkołach

We wszystkich kontrolowanych szkołach opracowano obowiązujący w latach szkolnych objętych kontrolą szkolny program profilaktyki. Wymóg jego sporządzenia wynikał z załączników nr 2, 4 i 5 do rozporządzenia MEN w sprawie podstawy programowej. W IV Liceum Ogólnokształcącym w Bytomiu stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku formalnego przyjęcia do realizacji w objętych kontrolą latach szkolnych SPP, który obowiązywał w roku szkolnym 2009/2010. Przyczyną powyższego było przekonanie dyrektora szkoły, iż opracowany SPP jest programem wieloletnim i obowiązuje także w latach następnych.

W ponad połowie kontrolowanych szkół (17) SPP opracowywano na okres jednego roku szkolnego; w czterech<sup>60</sup> nie określono okresu ich obowiązywania, natomiast w pozostałych 10 szkołach SPP miały charakter programów dwu- lub kilkuletnich. Kontrola w Szkole Podstawowej nr 37 w Szczecinie wykazała, że opracowany w 2003 r. SPP przyjmowany był na kolejne okresy obowiązywania w niezmienionej treści.

Szkolne programy profilaktyki opracowywane były przez pedagogów / psychologów szkolnych, w większości przypadków przy pomocy zespołu powołanego przez dyrektora szkoły. W trzech szkołach obowiązek utworzenia SPP nie został formalnie przypisany żadnemu pracownikowi szkoły, a SPP opracowali członkowie rady pedagogicznej<sup>61</sup>, zastępca dyrektora szkoły wraz z psychologiem szkolnym<sup>62</sup> oraz dyrektor szkoły<sup>63</sup>.

W Szkole Podstawowej nr 18 w Zielonej Górze SPP stwierdzono naruszenie – określonej w art. 54 ust. 4 ustawy o systemie oświaty – procedury przyjmowania SPP na rok szkolny 2010/2011, gdyż został on ustalony przez dyrektora szkoły bez uzgodnienia z Lubuskim Kuratorem Oświaty jako organem sprawującym nadzór pedagogiczny. Jako nierzetelne Izba oceniła ponadto działanie dyrektora Gimnazjum nr 7 w Bytomiu, który przedłożył SPP na rok szkolny 2010/2011 Radzie Rodziców dopiero 2 lutego 2011 r.

Diagnoza stanu zjawiska używania substancji psychoaktywnych przez dzieci i młodzież szkolną, pozwalająca na dobór adekwatnych działań profilaktycznych<sup>64</sup>, została przeprowadzona w większości kontrolowanych szkół, głównie w oparciu o obserwację zachowań uczniów, badania ankietowe, analizę zapisów w dzienniku pedagoga/psychologa szkolnego, rozmowy z rodzicami/opiekunami i wychowawcami klas, a także dane z zewnątrz: z poradni psychologiczno-

<sup>60</sup> Gimnazjum nr 9 w Bydgoszczy (SPP opracowany w 2009 r.), Gimnazjum nr 10 w Lublinie (2009 r.), Zespół Szkół Budowlanych w Bydgoszczy (2010 r.) oraz Zespół Szkół Plastycznych w Zielonej Górze (2007 r.).

<sup>61</sup> Państwowy Zespół Szkół Plastycznych w Bydgoszczy.

<sup>62</sup> Ogólnokształcąca Szkoła Muzyczna I i II st. w Gdańsku.

<sup>63</sup> Zespół Szkół Plastycznych w Zielonej Górze.

<sup>64</sup> Dostosowanie SPP do potrzeb rozwojowych uczniów oraz potrzeb danego środowiska było wymogiem określonym w załącznikach nr 2, 4 i 5 do rozporządzenia MEN w sprawie podstawy programowej.

-pedagogicznych, Policji, straży miejskich i miejskich ośrodków pomocy społecznej. Zastrzeżenia NIK dotyczyły:

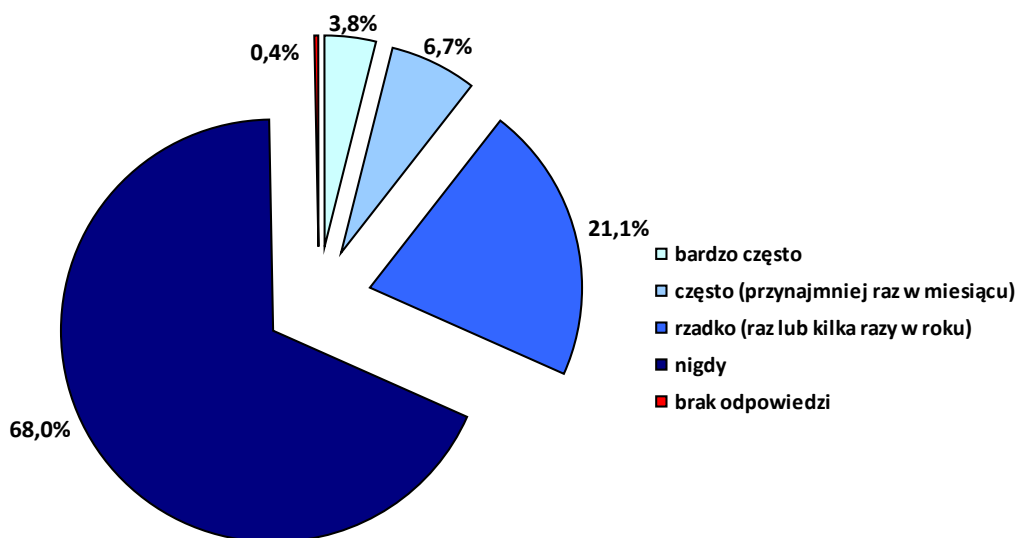
- nieprzeprowadzenia diagnozy stanu zjawiska używania substancji psychoaktywnych w środowisku szkolnym w dwóch szkołach (IV Liceum Ogólnokształcące w Bytomiu i Zespół Szkół Muzycznych w Radomiu<sup>65</sup>),
- projektowania działań profilaktycznych na lata szkolne 2010/2011 i 2011/2012 na podstawie nieaktualnej diagnozy, przeprowadzonej w 2003 r. (Szkoła Podstawowa nr 37 w Szczecinie i Zespół Szkół Plastycznych w Zielonej Górze);
- zastosowania w diagnozie imiennych ankiet wypełnianych przez uczniów, których wiarygodność – w zakresie kwestii związanych z narkotykami – była ograniczona z uwagi na penalizację czynów związanych z posiadaniem i rozprowadzaniem środków odurzających (Zespół Szkół Spożywczych i Hotelarskich w Radomiu),
- przeprowadzenia niepełnej diagnozy stanu zjawiska używania substancji psychoaktywnych przez dzieci i młodzież szkolną, gdyż wykorzystane w niej badania ankietowe zostały przeprowadzone na niewielkiej grupie uczniów (8%), a część z nich nie dotyczyła bezpośrednio problemu narkomanii (Zespół Szkół Muzycznych w Radomiu<sup>66</sup>),
- braku udokumentowania przeprowadzonej diagnozy i zidentyfikowanych w jej wyniku zachowań problemowych uczniów (Ogólnokształcąca Szkoła Muzyczna I i II st. w Gdańsku, Zespół Szkół Muzycznych w Szczecinie).

Głównymi zdiagnozowanymi zachowaniami problemowymi uczniów w kontrolowanych szkołach było palenie papierosów, agresja i przemoc, w tym przemoc słowna, picie alkoholu, wagary i trudności z radzeniem sobie w sytuacjach stresu. Zagrożenie sięgania przez uczniów po narkotyki stwierdzono w 12 spośród 32 szkół, z tego w jednej szkole podstawowej, czterech gimnazjach, trzech szkołach ponadgimnazjalnych oraz czterech szkołach artystycznych.

Na poniższych wykresach zaprezentowano wyniki przeprowadzonego przez NIK ankietowania uczniów w zakresie występowania narkotyków w kontrolowanych szkołach.

Wykres nr 4

Czy na terenie Twojej szkoły byłeś świadkiem używania narkotyków albo słyszałeś o nim od koleżanek/kolegów, którym wierzysz? (odpowiedzi uczniów 32 kontrolowanych szkół)



<sup>65</sup> W zakresie Szkolnego Programu Wychowawczo-Profilaktycznego na lata 2009/2010-2010/2011.

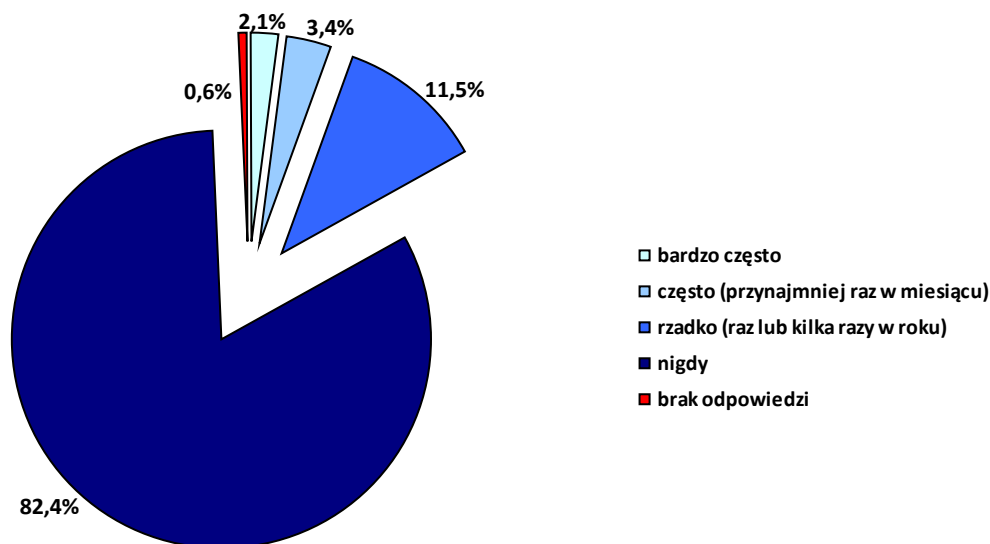
<sup>66</sup> W zakresie Programu Profilaktyki Systemowej na rok szkolny 2011/2012.



Wyniki ankietowania na poszczególnych poziomach nauczania znacznie się różniły<sup>67</sup>. Na powyższe pytanie odpowiedzi twierdzącej udzieliło 9,2% uczniów szkół podstawowych<sup>68</sup>, aż 34% uczniów gimnazjów<sup>69</sup> i 44,8% uczniów szkół ponadgimnazjalnych<sup>70</sup>.

Wykres nr 5

Czy na terenie Twojej szkoły byłeś świadkiem sprzedawania narkotyków albo słyszałeś o nim od koleżanek/kolegów, którym wierzysz? (odpowiedzi uczniów 32 kontrolowanych szkół)



Odpowiedzi twierdzącej na ww. pytanie udzieliło 3,4% uczniów szkół podstawowych<sup>71</sup>, 18,5% uczniów gimnazjów<sup>72</sup> i 27,1% uczniów szkół ponadgimnazjalnych<sup>73</sup>.

Odpowiedzi nauczycieli oraz pedagogów/psychologów szkolnych na pytanie o zjawisko występowania w ich szkołach substancji psychoaktywnych były następujące:

<sup>67</sup> Wyniki ankietowania uczniów oraz nauczycieli w objętych kontrolą szkołach artystycznych zamieszczono w podrozdz. 3.2.2 Informacji.

<sup>68</sup> Z tego: 0,5%-bardzo często; 0,6%-często (przynajmniej raz w miesiącu); 8,1%-rzadko (raz lub kilka razy w roku).

<sup>69</sup> Z tego: 3,8%-bardzo często; 7,6%-często (przynajmniej raz w miesiącu); 22,6%-rzadko (raz lub kilka razy w roku).

<sup>70</sup> Z tego: 6,8%-bardzo często; 10,9%-często (przynajmniej raz w miesiącu); 27,1%-rzadko (raz lub kilka razy w roku).

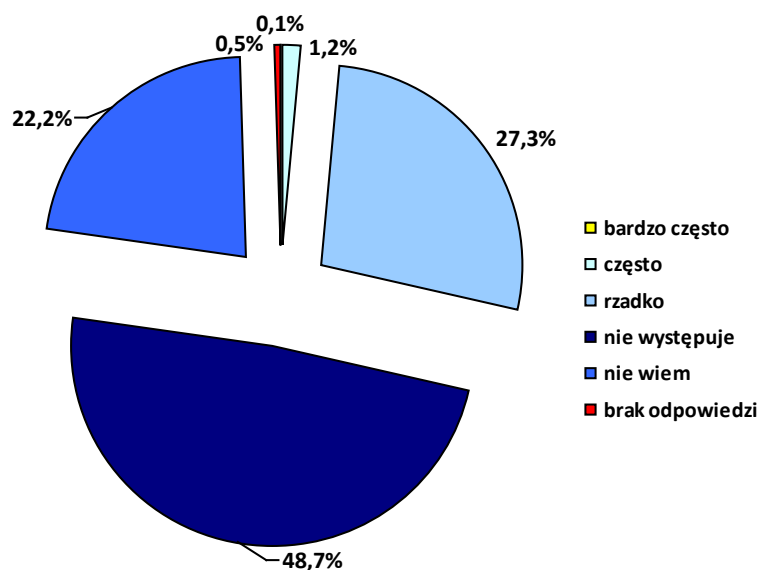
<sup>71</sup> Z tego: 0,3%-bardzo często; 0,2%-często (przynajmniej raz w miesiącu); 2,9%-rzadko (raz lub kilka razy w roku).

<sup>72</sup> Z tego: 2,0%-bardzo często; 3,2%-często (przynajmniej raz w miesiącu); 13,3%-rzadko (raz lub kilka razy w roku).

<sup>73</sup> Z tego: 3,9%-bardzo często; 6,5%-często (przynajmniej raz w miesiącu); 16,7%-rzadko (raz lub kilka razy w roku).

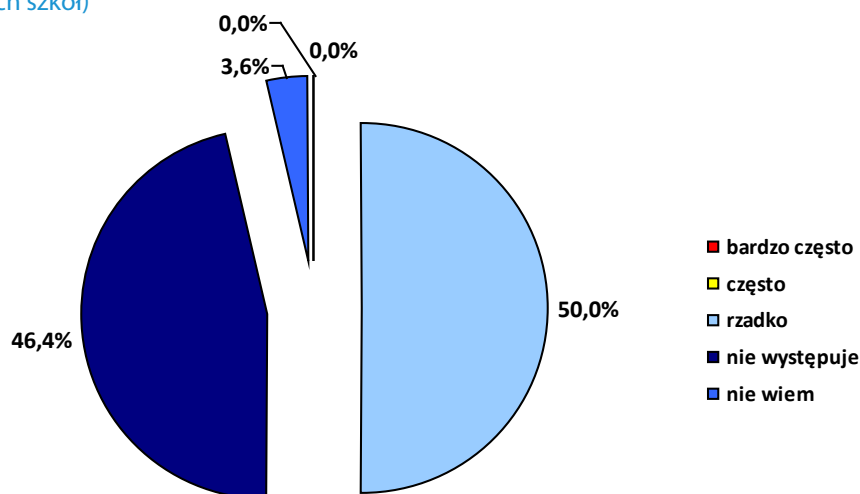
Wykres nr 6

Zjawisko używania przez uczniów substancji psychoaktywnych, takich jak narkotyki czy leki zażywane bez wskazań lekarza, występuje w Pani/Pana szkole: (odpowiedzi nauczycieli 32 kontrolowanych szkół)



Wykres nr 7

Zjawisko używania przez uczniów substancji psychoaktywnych, takich jak narkotyki czy leki zażywane bez wskazań lekarza, występuje w Pani/Pana szkole: (odpowiedzi pedagogów/psychologów szkolnych 32 kontrolowanych szkół)



We wszystkich kontrolowanych szkołach działania z zakresu profilaktyki narkomanii były umieszczone w szerszym kontekście profilaktyki uzależnień, dotyczącym w szczególności używania alkoholu, papierosów, „dopalaczy”, eksperymentowania z lekami czy uzależnienia od gier komputerowych/internetu, a także działań wzmacniających pożądane postawy, m.in. tolerancji, umiejętności rozwiązywania konfliktów, radzenia sobie z przemocą i asertywności. Planowane działania profilaktyczne dotyczące narkotyków mieściły się w szeroko rozumianej profilaktyce uniwersalnej, tj. adresowanej do wszystkich uczniów w określonym wieku, bez względu na stopień ryzyka wystąpienia zachowań problemowych. W 11<sup>74</sup> spośród 32 kontrolowanych

<sup>74</sup> Szkoła Podstawowa nr 18 w Zielonej Górze, Gimnazjum nr 9 w Bydgoszczy, Gimnazjum nr 7 w Bytomiu, Publiczne Gimnazjum nr 13 z Oddziałami Dwujęzycznymi w Radomiu, Gimnazjum nr 1 w Zielonej Górze, XXIII Liceum Ogólnokształcące w Lublinie, Zespół Szkół Budowlanych w Szczecinie, I Liceum Ogólnokształcące w Jeleniej Górze, Zespół Szkół Elektronicznych i Samochodowych w Zielonej Górze, Państwowy Zespół Szkół Plastycznych w Bydgoszczy, Zespół Szkół Rzemiosł Artystycznych w Jeleniej Górze.

szkół zaplanowano również działania z zakresu profilaktyki selektywnej, tj. skierowanej do grup zwiększonego ryzyka. Przewidziano m.in. zajęcia socjoterapeutyczne, terapię psychologiczną, prowadzenie na terenie szkoły punktu interwencji szkolnej miejskiego ośrodka rehabilitacji, terapii uzależnień i profilaktyki oraz realizację programu wczesnej interwencji „FreD goes net”. Równocześnie tylko pięć<sup>75</sup> spośród 12 szkół, w których zdiagnozowano zagrożenie sięgania po środki odurzające, zaplanowało profilaktykę selektywną w tym zakresie; pozostałe siedem szkół ograniczyło się do realizacji profilaktyki uniwersalnej.

Gros zajęć z zakresu profilaktyki narkomanii zapisanych w SPP szkoły planowały przeprowadzić własnymi siłami, powierzając je do realizacji wychowawcom klas, nauczycielom przedmiotowym i pedagogom/psychologom szkolnym. W trakcie kontroli deklarowano poruszanie tej tematyki w trakcie godzin wychowawczych, a także zajęć dydaktycznych, w szczególności przyrody/biologii oraz wychowania do życia w rodzinie. W przypadku trzech<sup>76</sup> spośród 32 kontrolowanych szkół część deklarowanych zajęć nie znalazła potwierdzenia w dokumentacji szkolnej (dziennikach lekcyjnych), w której zapisano inną tematykę zajęć. W jednej szkole<sup>77</sup> dokumentację uzupełniano w trakcie kontroli. Nałożeniu na nauczycieli większości obowiązków związanych z prowadzeniem profilaktyki narkomanii nie towarzyszyły, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, odpowiednie działania zmierzające do przygotowania ich do należytej realizacji tych obowiązków. W 26 SPP wskazano nauczycieli jako odbiorców planowanych działań profilaktycznych, jednak szczegółowa analiza planów doskonalenia zawodowego nauczycieli wykazała, że tylko 15 szkół faktycznie zaplanowało na lata szkolne objęte kontrolą konkretne szkolenia dla członków rady pedagogicznej z zakresu zagrożeń narkotykami i „dopalaczami” lub prowadzenia działań profilaktycznych w tym obszarze. W pozostałych szkołach dyrektorzy informowali o braku potrzeby przeprowadzania szkoleń z tej tematyki z uwagi na:

- niewystępowanie narkotyków w szkole lub niezgłaszanie zapotrzebowania ze strony nauczycieli na szkolenia z tej tematyki (Gimnazjum nr 9 w Bydgoszczy, Gimnazjum nr 9 w Szczecinie, II Liceum Ogólnokształcące z Oddziałami Dwujęzycznymi w Gdańsku, Zespół Szkół Spożywczych i Hotelarskich w Radomiu, Zespół Szkół Budowlanych w Szczecinie, Zespół Szkół Elektronicznych i Samochodowych w Zielonej Górze, Państwowy Zespół Szkół Plastycznych w Bydgoszczy, Ogólnokształcąca Szkoła Muzyczna I i II st. w Gdańsku, Zespół Szkół Muzycznych w Radomiu),
- doksztalcanie się nauczycieli z tej tematyki w ramach samodoskonalenia (Gimnazjum nr 1 w Jeleniej Górze, XXIII Liceum Ogólnokształcące w Lublinie),
- duży odsetek nauczycieli przygotowanych do prowadzenia działań profilaktycznych w latach poprzednich (Szkoła Podstawowa nr 63 w Bydgoszczy, Gimnazjum nr 1 w Jeleniej Górze).

Ostatecznie w 12 szkołach<sup>78</sup> nie odnotowano w okresie objętym kontrolą żadnych szkoleń nauczycieli z tego zakresu<sup>79</sup>. Cztery spośród tych szkół były placówkami, w których zdiagnozowano

<sup>75</sup> Gimnazjum nr 1 w Zielonej Górze, XXIII Liceum Ogólnokształcące w Lublinie, I Liceum Ogólnokształcące w Jeleniej Górze, Państwowy Zespół Szkół Plastycznych w Bydgoszczy i Zespół Szkół Rzemiosł Artystycznych w Jeleniej Górze.

<sup>76</sup> Szkoła Podstawowa nr 63 w Bydgoszczy, Gimnazjum nr 9 w Bydgoszczy oraz Państwowy Zespół Szkół Plastycznych w Bydgoszczy.

<sup>77</sup> Szkoła Podstawowa nr 63 w Bydgoszczy.

<sup>78</sup> Szkoła Podstawowa nr 63 w Bydgoszczy, Szkoła Podstawowa nr 81 w Gdańsku, Publiczna Szkoła Podstawowa nr 4 w Radomiu, Szkoła Podstawowa nr 37 w Szczecinie, Gimnazjum nr 9 w Bydgoszczy, Gimnazjum nr 7 w Bytomiu, Gimnazjum nr 9 w Szczecinie, Gimnazjum nr 1 w Jeleniej Górze, Zespół Szkół Budowlanych w Szczecinie, Państwowy Zespół Szkół Plastycznych w Bydgoszczy, Ogólnokształcąca Szkoła Muzyczna I i II stopnia w Gdańsku, Ogólnokształcąca Szkoła Muzyczna I i II stopnia w Bytomiu.

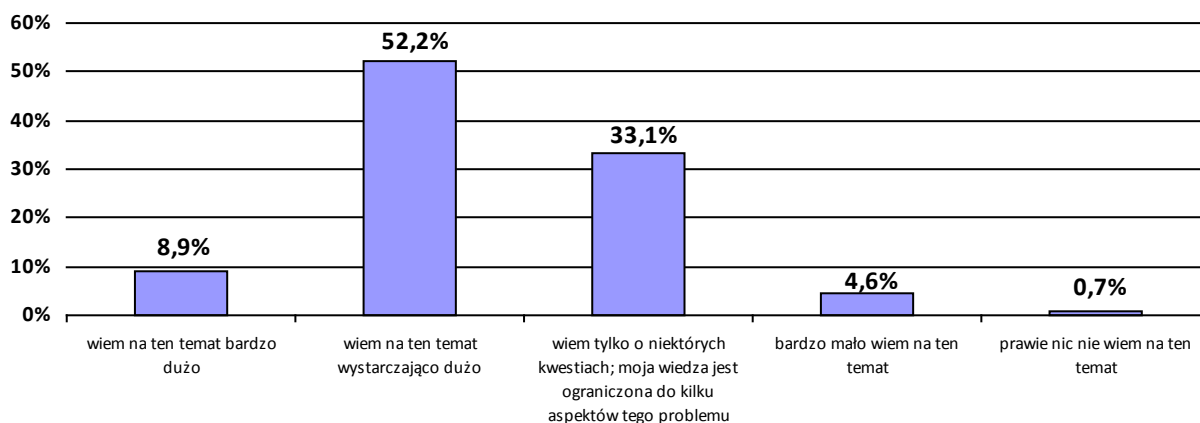
<sup>79</sup> Szkolenia dotyczące tematyki „dopalaczy” opisane zostały w dalszej części podrozdziału.

podwyższone ryzyko sięgania przez uczniów po narkotyki. W pozostałych placówkach tematyka szkoleń dotyczyła głównie metod pracy wychowawczej zapobiegających uzależnieniom, symptomów zachowań po zażyciu narkotyków oraz podejmowania interwencji w przypadku obecności narkotyków w szkole. Szkolenia organizowane były dla całej rady pedagogicznej bądź też brali w nich udział wskazani nauczyciele.

W przeprowadzonych w trakcie kontroli ankietach nauczyciele deklarowali posiadanie wystarczającej wiedzy na temat substancji psychoaktywnych do prowadzenia zajęć z zakresu profilaktyki ich używania. Ponad połowa uważała, że wie na ten temat wystarczająco dużo, a kolejne 8,9% – bardzo dużo. Tylko nieco więcej niż 5% oceniało swoją wiedzę na ten temat jako bardzo małą. Równocześnie 33,1% deklarowało, że ich wiedza jest ograniczona jedynie do kilku aspektów tego problemu.

Wykres nr 8

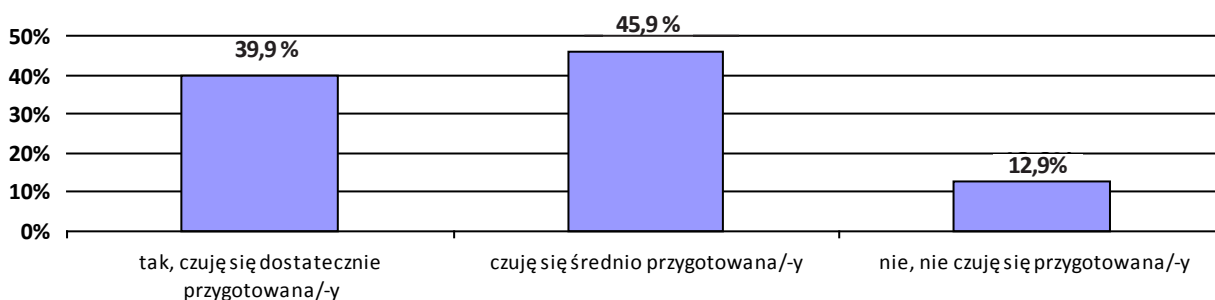
Jak Pani/Pan ocenia stopień swojej wiedzy na temat substancji psychoaktywnych, ich postaci, sposobów zażywania oraz oddziaływania? (odpowiedzi nauczycieli 32 kontrolowanych szkół)



Niemal 40% nauczycieli czuło się dostatecznie przygotowanych, a prawie 46% – średnio przygotowanych do realizacji działań profilaktycznych związanych z problematyką narkotyków, w tym tzw. dopalaczy, w szkole. Niecałe 13% nie czuło się do tego przygotowanym.

Wykres nr 9

Czy czuje się Pan/Pani dostatecznie przygotowana/-y do realizacji działań profilaktycznych związanych z problematyką narkotyków (w tym tzw. dopalaczy)? (odpowiedzi nauczycieli 32 kontrolowanych szkół)

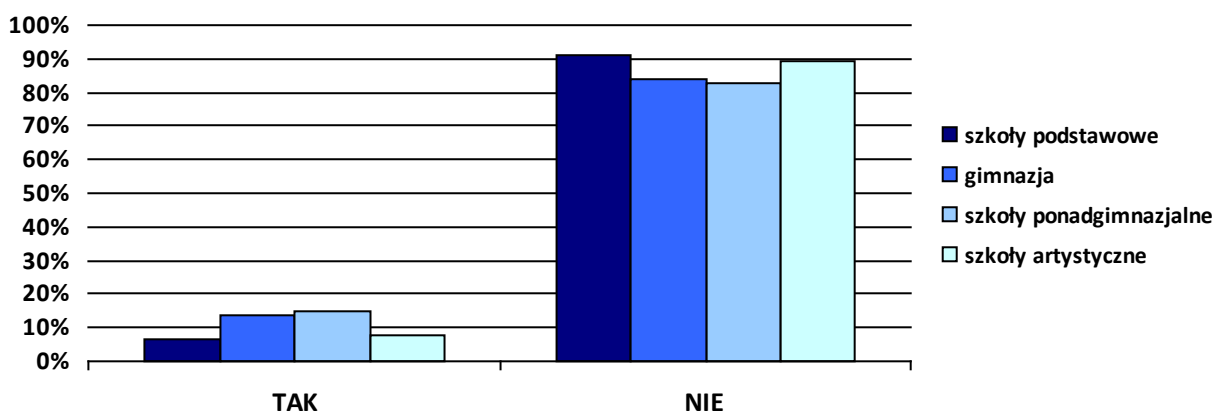


Najwyższy odsetek nauczycieli, którzy nie czuli się przygotowani do prowadzenia tego typu działań, odnotowano w szkołach ponadpodstawowych – wyniósł on średnio 14,3% – czyli na tym etapie edukacji, na którym występuje największe zagrożenie eksperymentowania z narkotykami.

Ponad 10% nauczycieli przyznało, że w latach szkolnych 2010/2011–2012/2013 zgłaszało zapotrzebowanie na szkolenie z zakresu profilaktyki narkomanii w celu zwiększenia swoich kompetencji, w tym średnio 14,7% zatrudnionych w szkołach ponadpodstawowych.

Wykres nr 10

Czy w latach szkolnych 2010/2011, 2011/2012 lub w bieżącym roku szkolnym zgłasza/- Pani/Pan zapotrzebowanie na szkolenie z zakresu profilaktyki narkomanii w celu zwiększenia swoich kompetencji? (odpowiedzi nauczycieli 32 kontrolowanych szkół)

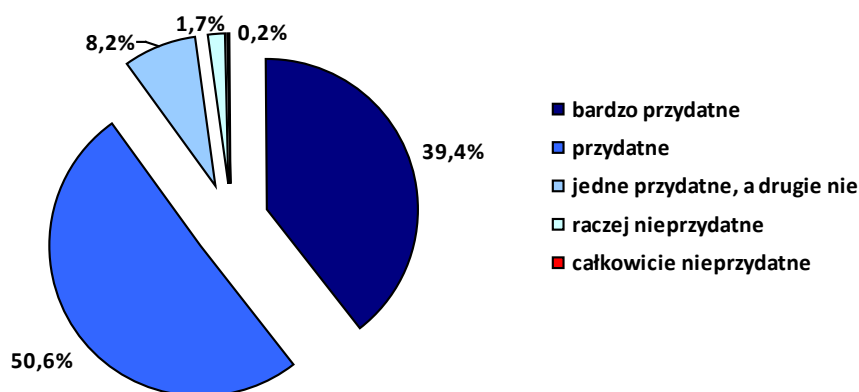


Jako prowadzących szkolenia dotyczące problematyki narkotyków, w których brali udział, nauczyciele najczęściej wskazywali funkcjonariuszy Policji (23,5%), a następnie przedstawicieli organizacji pozarządowych (7,9%). Na dalszych miejscach znaleźli się pracownicy KBPN, straży miejskich, wojewódzkich lub powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych, kuratoriów oświaty oraz ORE. Często szkolenia takie przeprowadzane były także przez pedagogów szkolnych lub innych nauczycieli, którzy wcześniej przeszli odpowiednie przygotowanie.

Nauczyciele, którzy w latach szkolnych 2010/2011-2012/2013 (do momentu zakończenia kontroli) wzięli udział w szkoleniach z zakresu profilaktyki narkomanii, z reguły wysoko oceniali ich przydatność w pracy zawodowej.

Wykres nr 11

Jak ocenia Pani/Pan przydatność w pracy zawodowej szkolenia/szkoleń z zakresu profilaktyki narkomanii, w których brał/-a Pani/Pan udział w latach szkolnych 2010/2011–2012/2013? (odpowiedzi nauczycieli 32 kontrolowanych szkół, którzy w ww. latach szkolnych brali udział w przedmiotowych szkoleniach)



Szereg działań profilaktycznych w kontrolowanych szkołach podejmowali pedagodzy / psychologowie szkolni, prowadząc dyskusje, autorskie warsztaty czy kluby profilaktyczne. Kontrola wykazała, że dziewięć szkół nie skierowało tej grupy pracowników w okresie objętym kontrolą na szkolenia dotyczące narkotyków i prowadzenia działań profilaktycznych. W Zespole Szkół Plastycznych w Zielonej Górze nie zatrudniano w okresie objętym kontrolą pedagoga / psychologa szkolnego. Przyczyną tego, jak wyjaśniono, było nieotrzymanie etatu z CEA, mimo wielokrotnych pism w tej sprawie.

Badania ankietowe przeprowadzone w trakcie kontroli wśród pedagogów i psychologów szkolnych wykazały, że większość z nich oceniała stopień swojej wiedzy na temat substancji psychoaktywnych, ich postaci, sposobów zażywania oraz oddziaływania jako bardzo duży lub wystarczająco duży (łącznie ponad 60%). Ponad 5% przyznało, że wie na ten temat bardzo mało lub prawie nic, a ok. 33% - że ich wiedza jest ograniczona tylko do kilku aspektów tego problemu. Równocześnie 40% ankietowanych pedagogów/psychologów szkolnych czuło się dostatecznie przygotowanymi do realizacji działań profilaktycznych związanych z problematyką narkotyków, w tym „dopalaczy”. Ok. 46% czuło się średnio przygotowanymi, a 13% - nie czuło się w ogóle przygotowanymi do ich prowadzenia.

W 15 kontrolowanych szkołach zaplanowano udział podmiotów zewnętrznych w profilaktyce uzależnień, takich jak Policja (12 szkół), fundacje i stowarzyszenia zajmujące się profilaktyką lub terapią uzależnień (6 szkół), straż miejska (5 szkół), poradnia psychologiczno-pedagogiczna (5 szkół) czy miejskie ośrodki terapii uzależnień (4 szkoły), przewidując spotkania ich przedstawicieli z uczniami, prelekcje, debaty czy prowadzenie programów profilaktycznych. Ostatecznie największą aktywność w realizacji działań profilaktycznych w kontrolowanych szkołach wykazali przedstawiciele Policji, prowadząc zajęcia dotyczące w szczególności bezpieczeństwa i odpowiedzialności prawnej nieletnich, w tym za czyny karalne określone w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii (w połowie skontrolowanych szkół). Podobną tematykę zajęć realizowali przedstawiciele straży miejskich (w dziewięciu szkołach) oraz prokuratury rejonowej (w jednej szkole). Działania z zakresu profilaktyki narkomanii w kontrolowanych szkołach realizowały ponadto m.in. organizacje pozarządowe (w 12 szkołach), pracownicy poradni psychologiczno-pedagogicznych (w trzech szkołach) oraz przedstawiciele służby zdrowia (w dwóch szkołach), prowadząc warsztaty i prelekcje dla dzieci/młodzieży, a także szkolenia dla rodziców i nauczycieli.

Profilaktyka narkomanii w kontrolowanych latach szkolnych realizowana była ponadto m.in. poprzez:

- oglądanie spektakli o charakterze profilaktycznym (w sześciu szkołach),
- konkursy wiedzy, plastyczne, literackie, itp. o tematyce związanej z profilaktyką narkomanii (w sześciu szkołach),
- udział w kampanii „Zachowaj Trzeźwy Umysł” (w pięciu szkołach),
- wystawianie przez uczniów szkoły spektakli profilaktycznych lub nagrywanie filmów o tematyce profilaktycznej (w czterech szkołach).

W ramach badań ankietowych zapytano uczniów, czy w ostatnich dwóch latach szkolnych brali udział w zajęciach profilaktycznych z zakresu zagrożenia narkomanią oraz na ile zajęcia te były dla nich interesujące. Wyniki badań wskazują, iż działaniami profilaktycznymi w badanym okresie szkoły objęły średnio połowę ankietowanych uczniów, przy czym najwięcej (54,4%) w szkołach ponadgimnazjalnych, a najmniej w podstawowych (45,4%). Około 25% tych, którzy brali udział w przedmiotowych zajęciach, uznała je za „raczej nudne” lub „bardzo nudne”; pozostali deklarowali, że były one „bardzo ciekawe” lub „średnio ciekawe”.

W trzech spośród 32 kontrolowanych szkół: Publicznej Szkole Podstawowej nr 4 w Radomiu, Gimnazjum nr 7 w Bytomiu oraz w II Liceum Ogólnokształcącym z Oddziałami Dwujęzycznymi w Gdańsku nie zaplanowano na lata szkolne objęte kontrolą żadnych działań z zakresu profilaktyki narkomanii skierowanych do rodziców/opiekunów uczniów. W pozostałych szkołach działania te polegać miały głównie na przekazywaniu ulotek oraz rozmowach o zagrożeniu narkotykami na zebraniach i w kontaktach indywidualnych z wychowawcą klasy. Pedagogizacja rodziców w zakresie profilaktyki narkomanii odbywała się głównie – jak deklarowano – w trakcie zebrań z wychowawcą klasy (tzw. wywiadówek). Jak wyjaśniano, rodzice informowani byli o zagrożeniach związanych z narkotykami i o miejscach, gdzie można uzyskać pomoc w tym zakresie; ewentualnie przekazywano im ulotki i inne publikacje organizacji pomocowych. Kontrola ponownie wykazała aktywność Policji w prowadzeniu działań profilaktycznych: w sześciu szkołach<sup>80</sup> w okresie objętym kontrolą zorganizowano spotkania rodziców z funkcjonariuszami Policji, dotyczące w szczególności odpowiedzialności prawnej nieletnich oraz rodziców za czyny karalne popełnione przez dzieci, w tym w związku z ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>81</sup>. Pięć<sup>82</sup> spośród 32 kontrolowanych szkół przeprowadziło spotkania rodziców z przedstawicielami organizacji pozarządowych działających w obszarze przeciwdziałania narkomanii. Dotyczyły one głównie zagrożenia „dopalaczami” (patrz opis poniżej), a także skutków zażywania substancji odurzających, rozpoznawania symptomów zażywania narkotyków oraz miejsc pomocy. Tylko w jednym przypadku: w Publicznym Gimnazjum nr 13 w Radomiu spotkanie to było częścią realizowanego z dziećmi/młodzieżą programu profilaktycznego („Archipelag Skarbów”). Niektórzy dyrektorzy szkół podkreślali brak zainteresowania rodziców uczestnictwem w prelekcjach i spotkaniach, uzasadniając tym brak aktywności szkoły w tym zakresie<sup>83</sup>.

W październiku 2010 r. Minister Edukacji Narodowej, w związku z doniesieniami o rozpowszechnieniu „dopalaczy”, zwróciła się do dyrektorów szkół o pilne przeanalizowanie SPP i ewentualne dostosowanie ich treści do zagrożeń związanych z zażywaniem „dopalaczy”, a także włączenie tej tematyki do treści zajęć realizowanych z uczniami i przeprowadzenie spotkań z rodzicami uczniów. W nawiązaniu do tego apelu w marcu 2011 r. Minister Edukacji Narodowej przekazała szkołom opracowanie pn. „*Profilaktyka używania nowych narkotyków tzw. dopalaczy przez młodzież. Oferta działań profilaktycznych adresowanych do dyrektorów szkół, kadry pedagogicznej, rodziców, uczniów oraz organów prowadzących*”, przygotowane przez Główny Inspektorat Sanitarny, KGP, KBPN oraz ORE, zawierające m.in. propozycje zajęć z zakresu profilaktyki „nowych narkotyków”.

Kontrola w 32 szkołach wykazała skuteczność apelu Minister Edukacji Narodowej:

- połowa (16) skontrolowanych szkół włączyła treści dotyczące „dopalaczy” do SPP;
- 24 szkoły realizowały profilaktykę „dopalaczy” wykorzystując materiały lub scenariusze zajęć i spotkań dla dzieci/młodzieży oraz rodziców zawarte w ww. opracowaniu;

<sup>80</sup> Szkoła Podstawowa nr 45 w Bytomiu, Szkoła Podstawowa nr 51 w Lublinie, Szkoła Podstawowa nr 37 w Szczecinie, XXIII Liceum Ogólnokształcące w Lublinie, Zespół Szkół Spożywczych i Hotelarskich w Radomiu i Zespół Szkół Muzycznych w Szczecinie.

<sup>81</sup> W Szkole Podstawowej nr 37 w Szczecinie oraz Zespole Szkół Muzycznych w Szczecinie spotkania te odbyły się przy udziale strażników miejskich. Spotkanie rodziców ze strażą miejską zorganizowano również w Szkole Podstawowej nr 11 w Jeleniej Górze.

<sup>82</sup> Gimnazjum nr 7 w Bytomiu, Gimnazjum nr 10 w Lublinie, Publiczne Gimnazjum nr 13 z Oddziałami Dwujęzycznymi w Radomiu, Gimnazjum nr 1 w Jeleniej Górze i XXIII Liceum Ogólnokształcące w Lublinie.

<sup>83</sup> M.in. IV Liceum Ogólnokształcące w Bytomiu i Zespół Szkół Elektronicznych i Samochodowych w Zielonej Górze.

- osiem szkół<sup>84</sup> podjęło działania profilaktyczne w zakresie zagrożenia „dopalaczami” w oparciu o inne niż proponowane w ww. opracowaniu materiały.

W dwóch szkołach artystycznych poinformowano o podjęciu dodatkowych działań w związku z zagrożeniem „dopalaczami”: Ogólnokształcąca Szkoła Muzyczna I i II stopnia w Gdańsku wniosowała do Urzędu Miejskiego w Gdańsku o interwencję w sprawie otwartego w sąsiedztwie szkoły sklepu z „dopalaczami”, natomiast nauczyciele i rodzice Ogólnokształcącej Szkoły Muzycznej I i II stopnia w Bytomiu podpisali petycję do władz miasta z prośbą o zamknięcie punktów sprzedaży „dopalaczy” w pobliżu szkoły.

Większość szkół przy dokonywaniu oceny SPP lub poszczególnych działań profilaktycznych koncentrowała się na sprawozdawaniu liczby zrealizowanych zadań w stosunku do planu, analizie poziomu satysfakcji uczestników zajęć lub na stwierdzeniu, czy w szkole wystąpiły incydenty związane z narkotykami i innymi środkami psychoaktywnymi. Brak takich incydentów niejednokrotnie służył jako uzasadnienie realizacji tych samych działań w kolejnych latach szkolnych. Faktyczna ewaluacja zastosowanych interwencji, oceniająca ich adekwatność oraz skuteczność, tj. wywieranie pożądanego wpływu na postawy i zachowania uczniów, nie była przeprowadzana. Jedną z przyczyn niedokonywania takiej oceny był brak określonych wskaźników realizacji działań czy stopnia osiągnięcia celów na etapie konstruowania SPP. W sześciu kontrolowanych szkołach<sup>85</sup> ewaluacji działań z zakresu profilaktyki narkomanii nie przeprowadzono w ogóle, natomiast w czterech<sup>86</sup> stwierdzono jej częściową realizację. W II Liceum Ogólnokształcącym z Oddziałami Dwujęzycznymi w Gdańsku ewaluacja dotyczyła tylko działań przeprowadzanych w szkole przez podmioty zewnętrzne, przy czym przeprowadzały ją właśnie te podmioty.

**W toku kontroli NIK formułowała uwagi o ryzyku nierzetelnego programowania działań profilaktycznych na kolejne lata szkolne, w związku z niedostatkami ewaluacji.**

**Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze planowania i wdrażania działań z zakresu profilaktyki narkomanii dotyczyły ponadto:**

- **braku wskazania poziomów kształcenia, do których miały być skierowane zaplanowane w SPP działania, co było niezgodne z rozporządzeniem MEN w sprawie podstawy programowej, które w załącznikach nr 2, 4 i 5 określało, że program profilaktyki ma być dostosowany do potrzeb rozwojowych uczniów** (Państwowy Zespół Szkół Plastycznych w Bydgoszczy<sup>87</sup>, Ogólnokształcąca Szkoła Muzyczna I i II st. w Gdańsku<sup>88</sup>);
- **podejmowania części działań w sposób niespójny i nieskoordynowany, skutkujący kierowaniem niektórych działań do tej samej grupy uczniów kilkakrotnie, z pominięciem innych grup w trakcie całego cyklu kształcenia** (Zespół Szkół Spożywczych i Hotelarskich w Radomiu, Zespół Szkół Muzycznych w Radomiu);

<sup>84</sup> W tym Gimnazjum nr 9 w Bydgoszczy, którego dyrektor poinformował o nieotrzymaniu ww. opracowania zawierającego ofertę działań profilaktycznych.

<sup>85</sup> Szkoła Podstawowa nr 11 w Jeleniej Górze, Gimnazjum nr 1 w Zielonej Górze, I Liceum Ogólnokształcące w Jeleniej Górze, Zespół Szkół Elektronicznych i Samochodowych w Zielonej Górze, Zespół Szkół Muzycznych w Szczecinie i Zespół Szkół Plastycznych w Zielonej Górze.

<sup>86</sup> Publiczne Gimnazjum nr 13 z Oddziałami Dwujęzycznymi w Radomiu, Zespół Szkół Spożywczych i Hotelarskich w Radomiu, Państwowy Zespół Szkół Plastycznych w Bydgoszczy i Zespół Szkół Muzycznych w Radomiu.

<sup>87</sup> W skład Państwowego Zespołu Szkół Plastycznych w Bydgoszczy wchodziło Państwowe Liceum Plastyczne oraz Państwowa Ogólnokształcąca Szkoła Sztuk Pięknych, realizująca program 3-letniego gimnazjum i 3-letniego liceum profilowanego.

<sup>88</sup> W skład Ogólnokształcącej Szkoły Muzycznej I i II st. w Gdańsku wchodziły cztery etapy edukacyjne, z tego dwa realizowane na poziomie szkoły podstawowej oraz poziom gimnazjum i liceum.



- **sformułowania części działań w sposób ogólny i niejednoznaczny** (Szkoła Podstawowa nr 63 w Bydgoszczy, Publiczna Szkoła Podstawowa nr 4 w Radomiu, Szkoła Podstawowa nr 18 w Zielonej Górze, Zespół Szkół Spożywczych i Hotelarskich w Radomiu, Państwowy Zespół Szkół Plastycznych w Bydgoszczy);
- **sformułowania w SPP działań, których realizacja nie prowadziła do osiągnięcia celu programu** (Publiczna Szkoła Podstawowa nr 4 w Radomiu);
- **niespójności dokumentów planistycznych** (Szkoła Podstawowa nr 63 w Bydgoszczy);
- **niezrealizowania części działań zaplanowanych w SPP** (Publiczna Szkoła Podstawowa nr 4 w Radomiu, Gimnazjum nr 9 w Bydgoszczy, Gimnazjum nr 7 w Bytomiu, Państwowy Zespół Szkół Plastycznych w Bydgoszczy);
- **prowadzenia w większości działań niezaplanowanych, incydentalnych, niepowiązanych bezpośrednio z celami SPP i wynikami diagnozy, które – zdaniem NIK – mogą prowadzić do uzyskania pozytywnych rezultatów, jednak nie wynikają z rzetelnie opracowanego programu i nie są systemowo powiązane z innymi programami szkoły dotyczącymi nauczania i wychowania** (Publiczna Szkoła Podstawowa nr 4 w Radomiu).

### 3.2.5. Dbłość o skuteczną profilaktykę

Zgodnie z tendencją do prowadzenia działań w sferze publicznej w oparciu o fakty, badania i analizy naukowe (*evidence based policy*), KBPN podjął starania o stworzenie systemu rekomendacji programów profilaktycznych, mającego na celu podniesienie ich jakości oraz szersze upowszechnianie tych działań, których skuteczność została potwierdzona w badaniach naukowych. W KPPN na lata 2006–2010 zapisano działanie polegające na opracowaniu i wdrażaniu systemu rekomendacji programów profilaktycznych uwzględniających problematykę narkomanii w oparciu o kryteria programu EDDRA (działanie 2.2 w obszarze *Profilaktyka*). Wskaźnikiem monitoringu realizacji działania 2.2 była „liczba rekomendowanych programów w bieżącym okresie/ w poprzednim okresie”.

W okresie 2006–2010 KBPN jako koordynator, we współpracy z IPIŃ, PARPA i CMPPP, opracował System Rekomendacji, tj. określono standardy i kryteria jakości programów, a także procedurę ich oceny, oraz przeprowadzono jego pilotaż na podstawie siedmiu programów profilaktycznych. Wdrażanie Systemu Rekomendacji, polegające na ocenie zgłoszonych programów i udzieleniu rekomendacji przez wszystkie cztery ww. instytucje tym programom, które spełniałyby określone standardy jakości, rozpoczęło się jednak z opóźnieniem, od 2011 r., gdyż ogłoszenie o możliwości zgłaszania programów do oceny w ramach Systemu Rekomendacji opublikowano na stronie internetowej KBPN dopiero 21 grudnia 2010 r. Pierwsze programy rekomendowane ukazały się w 2012 r. – do 30 września było ich cztery<sup>89</sup>. Przyczyną opóźnienia był długotrwały proces opracowywania Systemu Rekomendacji, spowodowany głównie trudnościami w skoordynowaniu współpracy międzyinstytucjonalnej czterech podmiotów, stąd – w ocenie Izby – odpowiedzialność za ww. opóźnienie tylko w części spoczywa na KBPN.

<sup>89</sup> „Fantastyczne możliwości” – szkolny program profilaktyki uniwersalnej ukierunkowany na opóźnianie wieku inicjacji alkoholowej u nastolatków wkraczających w okres dojrzewania; „Szkoła dla Rodziców i Wychowawców”; „Archipelag Skarbów” – program profilaktyki uniwersalnej adresowany do uczniów szkół gimnazjalnych, ukierunkowany na ograniczenie zachowań problemowych; „Program Wzmacniania Rodziny dla rodziców i młodzieży w wieku 10-14 lat” – program profilaktyki uniwersalnej / selektywnej, adresowany do rodzin, ukierunkowany na ograniczenie używania środków psychoaktywnych oraz zapobieganie innym zachowaniom problemowym młodzieży.

Doświadczenia wynikające z wdrażania KPPN w okresie 2006–2010 zaowocowały szeregiem rekomendacji sformułowanych<sup>90</sup> na kolejny okres programowania, w tym dotyczących:

- wzmocnienia działań służących podniesieniu jakości oddziaływań profilaktycznych. Stwierdzono, iż „niska skuteczność programów profilaktycznych związana jest, poza niedostatecznym poziomem finansowania, z błędną konstrukcją programów, słabą jakością ich realizacji i niedostatecznym przygotowaniem realizatorów. Z tego względu niezbędne jest wdrożenie systemu rekomendacji programów profilaktycznych, propagowanie wiedzy na temat konstruowania i ewaluacji programów profilaktycznych, zgodnie z obowiązującymi standardami oraz wspieranie realizatorów”;
- zwiększenia dostępności do programów profilaktycznych o udowodnionej skuteczności w rozwiązywaniu problemu używania narkotyków, w szczególności programów adresowanych do uczniów szkół gimnazjalnych oraz programów wczesnej interwencji wobec młodzieży używającej narkotyków;
- wzmocnienia współpracy z samorządem terytorialnym w kwestii upowszechniania rekomendowanych programów w związku z odpowiedzialnością samorządu terytorialnego za kształtowanie i realizację strategii przeciwdziałania narkomanii na poziomie wojewódzkim i lokalnym oraz finansowanie szkół.

Wdrożenie procedur rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego było również jednym z zadań określonych w KPPN na lata 2011–2016 (działanie 4.2 obszaru *Profilaktyka*). Jako podmioty właściwe do realizacji działania wskazano KBPN we współpracy z ORE, IPiN i PARPA.

Upowszechnianie rekomendowanych programów odbywało się poprzez umieszczenie ich na stronie internetowej KBPN w zakładce *Profilaktyka* → *Baza programów rekomendowanych*, zawierającej także polskie programy wpisane do bazy EDDRA. Ponadto autor programu lub podmiot zgłaszający otrzymywał pisemną opinię dotyczącą programu, podpisaną przez cztery instytucje. Najwyższa Izba Kontroli zauważa starania KBPN o upowszechnianie programów zgodnych z międzynarodowymi kryteriami jakości w okresie, gdy krajowy System Rekomendacji nie został jeszcze wdrożony. W latach 2006–2010 w bazie EDDRA umieszczono pięć polskich programów, zgłoszonych przez KBPN. Według stanu na 30 listopada 2012 r. w europejskiej bazie programów na stronie EMCDDA<sup>91</sup> umieszczonych było sześć polskich programów<sup>92</sup>, z których cztery stanowiły programy pozytywnie ocenione w ramach Systemu Rekomendacji. Informacja na temat programów zamieszczonych w bazie EDDRA dostępna była na stronie internetowej KBPN.

W celu upowszechniania rekomendowanych przez ORE programów, na stronie internetowej Ośrodka zamieszczono Bank Programów Profilaktycznych<sup>93</sup>, zawierający w trakcie przeprowadzania kontroli łącznie 26 programów, z tego 12 do realizacji w klasach, dwa dla dużych grup oraz po cztery

<sup>90</sup> Autorem rekomendacji był Zespół Roboczy ds. monitorowania wdrażania i realizacji KPPN, powołany zarządzeniem Przewodniczącego Rady do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii nr 1 z dnia 28 lutego 2007 r. W skład Zespołu wchodził przedstawiciel KBPN oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości, ministra właściwego do spraw zagranicznych, Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Komendanta Głównego Policji, Głównego Inspektora Sanitarnego, Głównego Inspektora Farmaceutycznego i strony samorządowej w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

<sup>91</sup> [www.emcdda.europa.eu](http://www.emcdda.europa.eu)

<sup>92</sup> „Program Domowych Detektywów”, „Program Przeciwdziałania Młodzieżowej Patologii Społecznej”, „Szkolna Interwencja Profilaktyczna”, „Środowiskowa Profilaktyka Uzależnień”, „Pracownia Profilaktyki Dzieci i Młodzieży”, „Fantastyczne możliwości”.

<sup>93</sup> Od 2001 r. na stronie internetowej CMPPP.

dla grup zwiększonego ryzyka, liderów młodzieżowych oraz nauczycieli i rodziców. Programy dotyczyły głównie profilaktyki uzależnień, w tym od narkotyków, przemocy oraz wspierania rozwoju osobowości, często łącząc w sobie moduły związane z różnymi zagrożeniami. Programy zgłaszane przez autorów do rekomendacji w Banku Programów Profilaktycznych były oceniane przez ORE według kryteriów profesjonalnego programu, dotyczących w szczególności bezpieczeństwa uczestników, adekwatności programu (dostosowania do potrzeb i problemów odbiorców), jego skuteczności oraz ewaluacji<sup>94</sup>. Od 2012 r. nowych projektów nie oceniano wg ww. kryteriów ORE, lecz przechodziły one ocenę w ramach Systemu Rekomendacji.

Tylko trzy spośród 32 skontrolowanych szkół zaplanowały w okresie objętym kontrolą realizację programów profilaktyki uniwersalnej (w tym antynarkotykowej) opartych na naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności. Były to następujące programy: „Spójrz inaczej”<sup>95</sup> (Szkoła Podstawowa nr 63 w Bydgoszczy i Szkoła Podstawowa nr 51 w Lublinie), „Trzeci elementarz, czyli program siedmiu kroków”<sup>96</sup> (Szkoła Podstawowa nr 63 w Bydgoszczy) oraz „Archipelag Skarbów” (Publiczne Gimnazjum nr 13 z Oddziałami Dwujęzycznymi w Radomiu). Programy te były umieszczone w Banku Programów Profilaktycznych ORE. Jedna szkoła<sup>97</sup> zaplanowała realizację programu profilaktyki selektywnej „FreD goes net”, koordynowanego w Polsce przez KBPN.

Wdrażanie programów profilaktyki uniwersalnej o potwierdzonej skuteczności lub ich elementów stwierdzono w okresie objętym kontrolą tylko w 10 spośród 32 szkół, z tego:

- w pięciu<sup>98</sup> z ośmiu kontrolowanych szkół podstawowych,
- w trzech<sup>99</sup> z ośmiu kontrolowanych gimnazjów,
- w dwóch<sup>100</sup> z ośmiu szkół (zespołów szkół) artystycznych.

Były to następujące programy:

- **„Szkoła dla rodziców i wychowawców”** (w jednej szkole podstawowej oraz dwóch szkołach artystycznych) – program zamieszczony w Banku Programów Profilaktycznych ORE (*Programy dla rodziców i nauczycieli*) oraz rekomendowany w ramach Systemu Rekomendacji;
- **„Spójrz inaczej”** (w dwóch szkołach podstawowych) oraz **„Spójrz inaczej na agresję”** (w jednej szkole podstawowej) – program zamieszczony w Banku Programów Profilaktycznych ORE (*Programy do realizacji w klasach*);

<sup>94</sup> Por. Standardy jakości pierwszorzędkowych programów profilaktycznych realizowanych w szkołach i placówkach oświatowych

<sup>95</sup> Program wychowawczo-profilaktyczny do realizacji w szkołach podstawowych i gimnazjach, dotyczący całego procesu powstawania negatywnych zachowań u dzieci i młodzieży, mający na celu m.in. naukę rozpoznawania i zaspokajania własnych potrzeb i wyrażania emocji w konstruktywny sposób, lepszego radzenia sobie z różnymi problemami, umiejętności dobrego współżycia z innymi, tak aby w przyszłości nie sięgać po środki uzależniające.

<sup>96</sup> Program edukacyjny adresowany do dzieci i młodzieży w wieku 12-17 lat, ukierunkowany na profilaktykę uzależnień – dostarczenie wiedzy o środkach psychoaktywnych, niebezpieczeństwach związanych z ich używaniem oraz możliwość unikania tych zagrożeń – połączoną z elementami treningu umiejętności życiowych, takich jak odmawianie, zdolność do satysfakcjonującej zabawy bez sięgania po środki uzależniające oraz umiejętność konstruktywnych zachowań w kontaktach z ludźmi.

<sup>97</sup> Zespół Szkół Rzemiosł Artystycznych w Jeleniej Górze.

<sup>98</sup> Szkoła Podstawowa nr 63 w Bydgoszczy, Szkoła Podstawowa nr 81 w Gdańsku, Szkoła Podstawowa nr 51 w Lublinie, Szkoła Podstawowa nr 37 w Szczecinie i Szkoła Podstawowa nr 18 w Zielonej Górze.

<sup>99</sup> Gimnazjum nr 9 w Bydgoszczy, Gimnazjum nr 29 w Gdańsku i Publiczne Gimnazjum nr 13 z Oddziałami Dwujęzycznymi w Radomiu.

<sup>100</sup> Ogólnokształcąca Szkoła Muzyczna I i II stopnia w Lublinie i Zespół Szkół Muzycznych w Szczecinie.

- **„Trzeci elementarz, czyli program siedmiu kroków”** (w jednej szkole podstawowej oraz jednym gimnazjum) – program zamieszczony w Banku Programów Profilaktycznych ORE (*Programy do realizacji w klasach*);
- **„Archipelag Skarbów”** (w jednym gimnazjum) – program zamieszczony w Banku Programów Profilaktycznych ORE (*Programy dla dużych grup*) oraz rekomendowany w ramach Systemu Rekomendacji;
- **„Cukierki”** (w jednej szkole podstawowej) – program zamieszczony w Banku Programów Profilaktycznych ORE (*Programy do realizacji w klasach*);
- **„Golden Five”** (w jednym gimnazjum) – program zamieszczony w Banku Programów Profilaktycznych ORE (*Programy dla nauczycieli i rodziców*).

W żadnej z ośmiu kontrolowanych szkół ponadgimnazjalnych nie realizowano w latach szkolnych 2010/2011 i 2011/2012 programów profilaktycznych o potwierdzonej skuteczności.

Należy zauważyć, iż w 10 spośród 12 szkół, w których zdiagnozowano zwiększone ryzyko sięgania przez dzieci i młodzież po substancje psychoaktywne, nie zaplanowano żadnych działań o potwierdzonej skuteczności oddziaływania na odbiorców.

**Dyrektorzy kontrolowanych szkół, którzy nie planowali i nie korzystali w działalności profilaktycznej z programów opartych na naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, wyjaśniali to zazwyczaj brakiem takich potrzeb z uwagi na niewystępowanie narkotyków w szkole, jak również niewiedzą na temat istnienia baz takich programów oraz brakiem odpowiednio przeszkolonych nauczycieli do ich prowadzenia. Wskazywali na niedostatek godzin do realizacji programów profilaktycznych. Dyrektorzy czterech kontrolowanych szkół uważali, iż programy zamieszczone np. w Banku Programów Profilaktycznych ORE czy europejskiej bazie EDDRA nie są dostosowane lub odpowiednie dla uczniów ich szkoły.**

Należy podkreślić, iż w kontrolowanym okresie wybór programów profilaktycznych do realizacji w szkołach był ograniczony. Selekcja odpowiedniego programu, adekwatnego do wieku uczniów oraz przekazującego pożądane treści na temat zdiagnozowanego zagrożenia, mogła odbywać się spośród programów zamieszczonych w:

- bazie programów rekomendowanych przez KBPN, IPiN, ORE i PARPA w ramach Systemu Rekomendacji, jednak pierwsze programy rekomendowane pojawiły się dopiero w I połowie 2012 r.; wg stanu na 30 czerwca 2012 r., tj. koniec okresu objętego kontrolą, w bazie tej znajdowały się tylko trzy programy;
- Banku Programów Profilaktycznych ORE (opis na str. 42-43 Informacji);
- bazie EDDRA – wg stanu na 30 czerwca 2012 r. w bazie znajdowało się sześć polskich programów profilaktycznych, z tego trzy z zakresu profilaktyki selektywnej, jeden z zakresu profilaktyki wskazującej oraz „Program Domowych Detektywów” i „Fantastyczne możliwości”.

Biorąc pod uwagę występowanie niektórych programów, zwłaszcza z zakresu profilaktyki uniwersalnej, we wszystkich trzech ww. bazach, faktyczny ich wybór ograniczał się do najbardziej rozbudowanego Banku Programów Profilaktycznych ORE.

W jednej szkole – Gimnazjum nr 1 w Zielonej Górze – stwierdzono współpracę z organizacją pozarządową przy realizacji programu wczesnej interwencji „FreD goes net”, skutkującą skierowaniem do udziału w programie dwóch uczniów. Zespół Szkół Budowlanych w Szczecinie, we współpracy z inną organizacją pozarządową, opracował informacyjno-edukacyjny program wczesnej interwencji „Antyrama”, jednak do zakończenia kontroli nie zaistniała potrzeba jego wdrożenia.

Jedynie w dwóch spośród ośmiu kontrolowanych urzędów miast stwierdzono wspieranie realizacji w szkołach programów profilaktyki uniwersalnej o potwierdzonej skuteczności: Urząd Miasta w Bydgoszczy dotował realizację w szkołach programów „Spójrz inaczej” oraz „Trzeci elementarz, czyli program siedmiu kroków”, a Urząd Miasta w Lublinie – oprócz dwóch ww. – także program „Dziękuję – NIE”. Trzy urzędy miast – w Bydgoszczy, Lublinie i Jeleniej Górze – deklarowały ponadto finansowe wspieranie programu wczesnej interwencji „FreD goes net”.

### 3.2.6. Działania interwencyjne

Szkoły, w których zidentyfikowano zagrożenie uzależnieniem dzieci i młodzieży, powinny opracować strategię działań wychowawczych i zapobiegawczych oraz interwencyjnych, uwzględniającą m.in.:

- procedury postępowania w sytuacjach szczególnych zagrożeń związanych ze środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, z uwzględnieniem zadań osób podejmujących interwencje;
- sposób współdziałania pracowników szkoły ze służbą zdrowia i Policją w sytuacjach wymagających interwencji.

Strategia działań wychowawczych i zapobiegawczych oraz interwencyjnych została opracowana w sześciu<sup>101</sup> spośród 32 kontrolowanych szkół<sup>102</sup>, przy czym tylko dwie spośród nich były szkołami, w których zdiagnozowano zagrożenie sięgania przez uczniów po środki odurzające.

NIK stwierdziła nieprawidłowość w zakresie strategii opracowanej w Publicznym Gimnazjum nr 13 z Oddziałami Dwujęzycznymi w Radomiu, która nie zawierała wszystkich treści wymaganych § 10 rozporządzenia MENiS w sprawie działalności wychowawczej i zapobiegawczej<sup>103</sup>.

We wszystkich 32 kontrolowanych szkołach opracowano i przyjęto do stosowania procedury postępowania w sytuacjach szczególnych zagrożeń, a w 28 szkołach były one zgodne z *Procedurami postępowania nauczycieli i metodami współpracy szkół z Policją w sytuacjach zagrożenia dzieci i młodzieży przestępczością i demoralizacją, w szczególności: narkomanią, alkoholizmem, prostytutką*, tj. modelowymi procedurami postępowania nauczycieli opracowanymi w ramach jednego z modułów Krajowego Programu Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przemocności wśród Dzieci i Młodzieży<sup>104</sup>. W czterech szkołach<sup>105</sup> kontrola NIK stwierdziła pewne braki lub rozbieżności pomiędzy opracowanymi a modelowymi procedurami, przy czym w trzech z tych szkół procedury dostosowano do modelowych jeszcze w trakcie kontroli<sup>106</sup>. Szkoła Podstawowa nr 63 w Bydgoszczy wprowadziła dodatkowo procedurę postępowania w sytuacji, gdy na terenie

<sup>101</sup> Publiczne Gimnazjum nr 13 z Oddziałami Dwujęzycznymi w Radomiu, Gimnazjum nr 9 w Szczecinie, Zespół Szkół Budowlanych w Szczecinie, Państwowy Zespół Szkół Plastycznych w Bydgoszczy, Zespół Szkół Muzycznych w Radomiu i Zespół Szkół Plastycznych w Zielonej Górze.

<sup>102</sup> Cztery spośród powyższych sześciu szkół wprowadziły wymóg opracowania przedmiotowej strategii do statutu szkoły.

<sup>103</sup> Tj. zadań wszystkich pracowników szkoły w zakresie pomocy dzieciom i młodzieży, zagrożonym uzależnieniem (§ 10 pkt 3), edukacji rówieśniczej (§ 10 pkt 8), dokonywania systematycznej oceny efektów podejmowanych działań wychowawczych i zapobiegawczych (§ 10 pkt 13).

<sup>104</sup> W dniu 12 listopada 2010 r. Rada Ministrów, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, postanowiła odstąpić od dalszej realizacji Programu, z uwagi na brak środków finansowych na jego wdrażanie, pokrywanie się zadań zapisanych w Programie z zadaniami zapisanymi w innych programach, a także z uwagi na zbyt dużą liczbę programów profilaktycznych dotyczących tego obszaru.

<sup>105</sup> Szkoła Podstawowa nr 18 w Zielonej Górze, Gimnazjum nr 9 w Bydgoszczy, II Liceum Ogólnokształcące z Oddziałami Dwujęzycznymi w Gdańsku i Zespół Szkół Plastycznych w Zielonej Górze.

<sup>106</sup> Procedury postępowania w sytuacjach zagrożenia uczniów opracowane w Zespole Szkół Plastycznych w Zielonej Górze nie zostały dostosowane do procedur modelowych.

szkoły przebywają osoby dorosłe będące pod wpływem alkoholu lub innych środków odurzających. Zespół Szkół Budowlanych w Bydgoszczy uzupełnił procedury o warunki, których niespełnienie mogło skutkować wykreśleniem z listy uczniów szkoły. I tak:

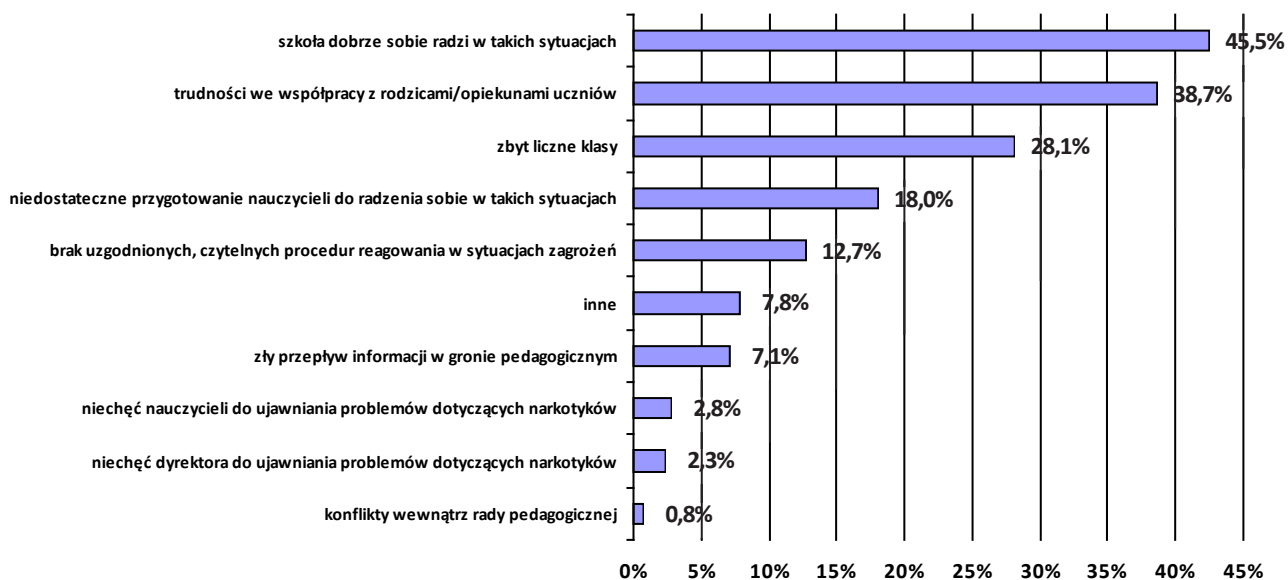
- uczeń, wobec którego zaistniało podejrzenie, że był w szkole pod wpływem narkotyków, a w trakcie interwencji nie otrzymano jednoznacznego potwierdzenia tego faktu, był zobowiązany dostarczyć w ciągu trzech dni od zaistnienia zdarzenia pisemną informację o wyniku testu na obecność narkotyków przeprowadzonego w poradni uzależnień nie później niż 24 godziny od zdarzenia;
- uczeń, który znajdował się pod wpływem alkoholu lub narkotyków oraz uczeń, który posiadał w szkole narkotyki, był zobowiązany do podpisania kontraktu określającego warunki zachowania przez niego praw ucznia, opracowanego wspólnie z rodzicami oraz pedagogiem szkolnym i wychowawcą klasy.

Ponowna sytuacja przebywania ucznia w szkole pod wpływem alkoholu lub narkotyków oraz niespełnienie wskazanych powyżej warunków skutkowało skreśleniem ucznia z listy uczniów Zespołu Szkół Budowlanych w Bydgoszczy.

W przeprowadzonych w trakcie kontroli badaniach ankietowych zapytano nauczycieli oraz pedagogów i psychologów szkolnych, jakie czynniki wewnątrzszkolne mogłyby utrudnić, ich zdaniem, skuteczną pomoc uczniom, którzy zagrożeni byłiby uzależnieniem od narkotyków.

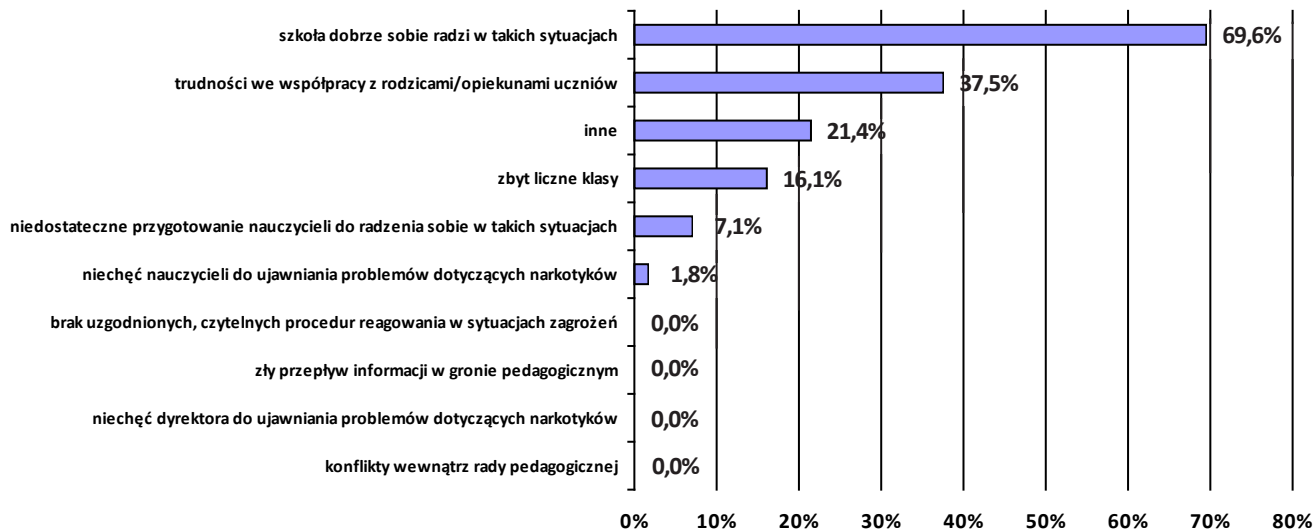
Wykres nr 12

Jakie czynniki wewnątrzszkolne utrudniają – Pani/Pana zdaniem – skuteczną pomoc uczniom zagrożonym zjawiskiem używania substancji psychoaktywnych? – proszę wskazać max. 3 czynniki (odpowiedzi nauczycieli 32 kontrolowanych szkół)



## Wykres nr 13

Jakie czynniki wewnątrzszkolne utrudniają – Pani/Pana zdaniem – skuteczną pomoc uczniom zagrożonym zjawiskiem używania substancji psychoaktywnych? – proszę wskazać max. 3 czynniki (odpowiedzi pedagogów/psychologów 32 kontrolowanych szkół)



W okresie objętym kontrolą w dziewięciu spośród 32 kontrolowanych szkół wystąpiło łącznie 17 incydentów<sup>107</sup> związanych z posiadaniem, używaniem lub rozprowadzaniem przez uczniów narkotyków, z tego w jednej szkole podstawowej, dwóch gimnazjach, czterech szkołach ponadpodstawowych oraz jednej szkole artystycznej (poziom gimnazjum). We wszystkich przypadkach podjęte przez pracowników szkoły działania interwencyjne były zgodne z przepisami rozporządzenia MENiS w sprawie działalności wychowawczej i zapobiegawczej oraz przyjętymi w szkole procedurami postępowania w sytuacjach szczególnych zagrożeń. W szczególności powiadamiano rodziców lub opiekunów i Policję, a uczniów obejmowano dodatkowymi działaniami profilaktycznymi (np. skierowanie do programu wczesnej interwencji) lub udzielano im i ich rodzicom wzmoczonej pomocy psychologiczno-pedagogicznej w formie indywidualnych porad i konsultacji czy zajęć socjoterapeutycznych. W dwóch szkołach ww. incydenty spowodowały przeprowadzenie wspomagających zajęć profilaktycznych w klasach, do których uczęszczali uczniowie „przyłapani” na posiadaniu/używaniu/rozpowszechnianiu narkotyków.

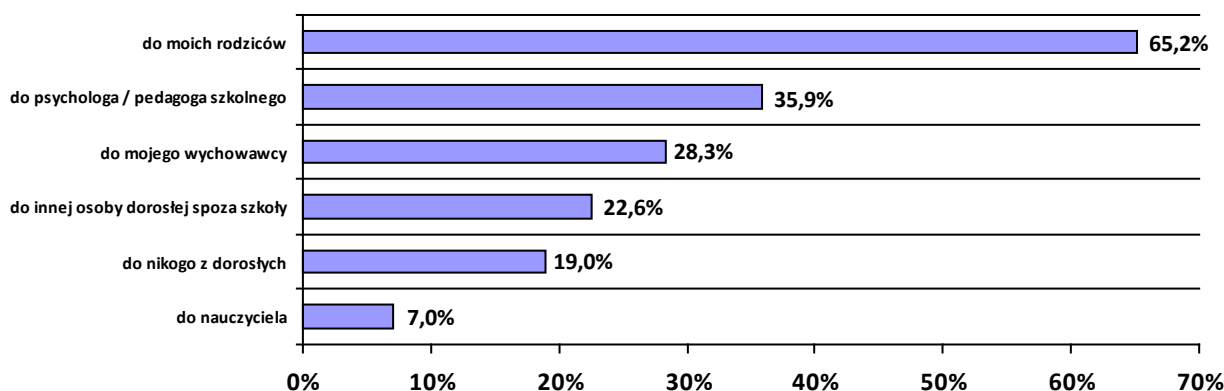
Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dokumentowania przebiegu ww. interwencji.

W ankietach przeprowadzonych wśród uczniów kontrolowanych szkół zapytano, do kogo z dorosłych zwróciliby się o pomoc, gdyby sami bądź też ich koleżanka / kolega mieli problem z narkotykami.

<sup>107</sup> W trzech przypadkach podejrzenia o posiadanie i używanie narkotyków nie potwierdziły się.

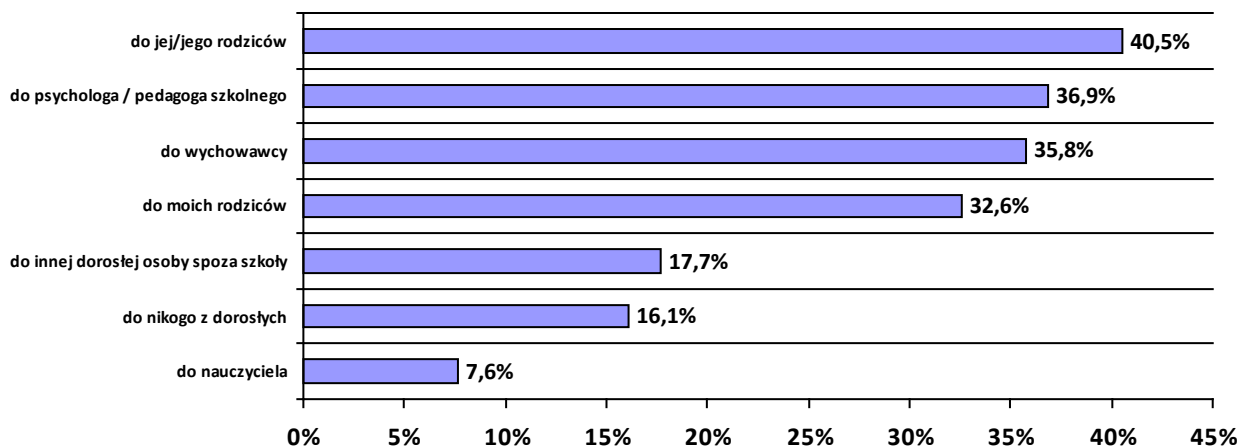
Wykres nr 14

Do kogo z dorosłych zwróciłabyś/-łbyś się o pomoc, gdybyś miała/- problem z narkotykami? - wskaż max. 3 odpowiedzi (odpowiedzi uczniów 32 kontrolowanych szkół)



Wykres nr 15

Do kogo z dorosłych zwróciłabyś/-łbyś się o pomoc, gdyby Twoja koleżanka / Twój kolega miał problem z narkotykami? - wskaż max. 3 odpowiedzi (odpowiedzi uczniów 32 kontrolowanych szkół)



Kontrole przeprowadzone w komendach miejskich Policji potwierdziły działania interwencyjne podjęte przez kontrolowane szkoły w przypadku ujawnienia czynów karalnych naruszających przepisy ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Weryfikacja liczby zdarzeń, ich charakteru (kwalifikacji prawnej) oraz sprawców nie wykazała rozbieżności w stosunku do danych pozyskanych w szkołach. We wszystkich przypadkach komendy podejmowały interwencje, prowadziły postępowania wyjaśniające oraz sporządzały odpowiednią dokumentację, w tym wnioski do właściwych sądów rejonowych.

Na terenie właściwości kontrolowanych komend w okresie 2010–2012 (I półrocze) stwierdzono 4 638 osób posiadających środki odurzające lub substancje psychotropowe, które naruszyły art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Ponad 12% (571) stanowiły wśród nich osoby nieletnie, z czego w 2010 i 2011 r. zarejestrowano odpowiednio 206 oraz 199 nieletnich sprawców, a w I połowie 2012 r. już 166. Naruszenie art. 62 ust. 2 ww. ustawy, tj. posiadanie znacznej ilości takich środków lub substancji, stwierdzono natomiast w stosunku do 323 osób, wśród których tylko dwóch sprawców (0,6%) było nieletnich.



### 3.2.7. Finansowanie działań z zakresu profilaktyki narkomanii

Kwoty wydatków na realizację KPPN, zgodnie z Informacjami o realizacji KPPN, kształtowały się w poszczególnych latach następująco:

rok realizacji KPPN	kwota wydatków poniesiona na realizację KPPN (tys. zł)
2006	320 434
2007	136 491
2008	148 035
2009	164 904
2010	193 035
<b>razem KPPN na lata 2006–2010</b>	<b>962 899</b>
2011	134 174

Kwoty wykazywane w Informacjach o realizacji KPPN stanowiły sumę wydatków na realizację działań określonych w Programie, wykazanych w ankietach i kwestionariuszach sprawozdawczych przed podmioty realizujące Krajowy Program. **Szczegółowa kontrola procesu sprawozdawania kwot wydatkowanych na realizację KPPN wykazała brak jednolitej metodologii ich wyliczania, co skutkowało brakiem wiarygodności danych i ich porównywalności na przestrzeni lat. Tym samym dane te nie mogły posłużyć żadnym pogłębionym analizom czy informacji co do rzeczywistych nakładów ponoszonych na przeciwdziałanie narkomanii. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, KBPN dołożyło jednakże należytej staranności w dążeniu do wypracowania jednolitej metodologii szacowania kosztów realizacji KPPN, a przyczyną niepowodzenia był sprzeciw zainteresowanych resortów wobec jej stosowania jako zbyt skomplikowanej. Sprzeciw ten – zdaniem NIK – nie powinien oznaczać odstąpienia od próby jej wypracowania przez KBPN, gdyż sprawozdawczość w obecnym kształcie – choć niezwykle pracochłonna – jest nieprzydatna.**

W latach 2006–2011 Krajowe Biuro przeprowadziło osiem otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych z zakresu profilaktyki narkomanii, w tym dotyczących rówieśniczej edukacji zdrowotnej, wspierania środowisk lokalnych w przeciwdziałaniu narkomanii czy wspierania programów profilaktycznych dla osób zagrożonych narkomanią i eksperymentujących z narkotykami. W wyniku przeprowadzenia ww. konkursów zawarto 551 umów o realizację zadań, udzielając dotacji na łączną kwotę 38 976,0 tys. zł.

Kontrola w zakresie prawidłowości ogłoszenia i przeprowadzenia konkursów nie wykazała niezgodności z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego. Szczegółowe badanie przeprowadzone na próbie 23 umów<sup>108</sup>, potwierdziło w szczególności, że wyboru projektów dokonano zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen podanymi w ogłoszeniach, a warunków konkursu nie zmieniano w trakcie jego prowadzenia. Stwierdzono natomiast, że w przypadku 20 z 23 badanych umów KBPN wypłaciło pierwsze transze dotacji dla zleceniobiorców (w łącznej wysokości

<sup>108</sup> W sposób celowy (największe kwotowo umowy zawarte z wybranymi do kontroli organizacjami pozarządowymi, zawarte w okresie 2006–2011) wybrano 23 umowy na łączną kwotę 5 192,9 tys. zł, tj. 13,3% kwoty wszystkich udzielonych dotacji w okresie 2006–2012 (I półrocze).

848,4 tys. zł), pomimo że umowy o realizację zadań publicznych nie zostały jeszcze podpisane. Takie postępowanie naruszało przepis art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego<sup>109</sup>, w związku z art. 44 ust. 3 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych<sup>110</sup>. Spośród 551 umów zawartych w okresie 2006-2012 (I półrocze) sytuacja taka miała miejsce w przypadku 483 umów; łączna kwota wydatków poniesionych przed podpisaniem umów wyniosła w tym czasie 7 020,2 tys. zł. Przyczyną powyższego było głównie rutynowe działanie pracowników KBPN z komórki merytorycznej wystawiającej dyspozycje wypłaty środków oraz komórki finansowo-księgowej, nieuwzględniające procedury opisanej w przepisach wewnętrznych, a także wynikającej z ustawy o finansach publicznych, w okresie dużego spiętrzenia pracy na przełomie kolejnych lat. Główna księgową KBPN nie dokonywała przy tym wstępnej oceny dyspozycji wypłat środków ani nie parafowała się na nich, tj. nie dokonywała wstępnej kontroli zgodności tych operacji z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentacji stanowiącej podstawę wypłaty środków, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt. 3 lit. „a” i „b” ustawy o finansach publicznych<sup>111</sup>. Krajowe Biuro usiłowało równocześnie zapewnić ciągłość realizacji zadań podejmowanych przez organizacje pozarządowe, przekazując środki na ich finansowanie niezwłocznie po ogłoszeniu wyników konkursu i uzgodnieniu preliminarzy. Dyrektor KBPN wyjaśniał, iż wypłaty transz przed podpisaniem umowy dotyczyły takich organizacji pozarządowych, z którymi KBPN miał już doświadczenia współpracy. W kontrolowanym okresie nie doszło również do sytuacji niepodpisania umowy po wcześniejszym przelaniu środków dotacji.

W trakcie kontroli NIK Dyrektor KBPN wydał zarządzenie dotyczące sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych<sup>112</sup>, w którym uregulował m.in. kwestię sporządzania i podpisywania dokumentu wewnętrznego pn. dyspozycja dokonania przelewu, a także dokonywania kontroli wstępnej przez główną księgową i zatwierdzania wypłaty środków finansowych przez dyrektora KBPN. W zarządzeniu nie uregulowano natomiast mechanizmu kontrolnego w zakresie wypłat pierwszych transz dotacji, gdy nie są jeszcze dostępne sprawozdania okresowe z wykonania zleconego zadania.

Zastrzeżenia NIK w obszarze udzielania i rozliczania dotacji dotyczyły ponadto w szczególności:

- wystawiania dyspozycji dokonania przelewu oraz faktycznego wykonania przelewu środków dotacji przez tego samego pracownika KBPN w przypadku czterech spośród 23 badanych umów na łączną kwotę 1 545,1 tys. zł. W KBPN nie zostały spisane zasady, kto (z osób ujętych na kartach wzoru podpisów), w jakich przypadkach i konfiguracjach podpisuje przelewy w systemie elektronicznym. Stwierdzona nieprawidłowość stanowiła naruszenie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych<sup>113</sup>, zgodnie z którymi kluczowe obowiązki dotyczące zatwierdzania (autoryzacji) i realizacji operacji finansowych, gospodarczych

<sup>109</sup> Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego, m.in. organizacje pozarządowe, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie określonym w art. 11 ust. 2, zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie, odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem m.in. art. 151 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>110</sup> Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Do 1 stycznia 2010 r. obowiązywał w tym zakresie art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

<sup>111</sup> Do 1 stycznia 2010 r. art. 45 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

<sup>112</sup> Zarządzenie nr 33/2012 z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych w Krajowym Biurze ds. Przeciwdziałania Narkomanii.

<sup>113</sup> Załącznik do komunikatu nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 7, poz. 58).

i innych zdarzeń powinny być rozdzielone pomiędzy różnych pracowników. W trakcie kontroli NIK Dyrektor KBPN wydał zakaz elektronicznego podpisywania polecenia przelewu bankowego przez osoby sporządzające wewnętrzną dyspozycję dokonania przelewu dotacji;

- zlecenia organizacjom pozarządowym zadań publicznych i udzielenia na nie dotacji w łącznej kwocie 134,1 tys. zł bez przeprowadzenia otwartego konkursu ofert, co było niezgodne z art. 11 ust. 2, w związku z art. 12 ust. 2 pkt. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego<sup>114</sup>;
- zawierania aneksów do części umów w sposób niezgodny z zarządzeniem Dyrektora KBPN<sup>115</sup>, sankcjonując wydatki poniesione przez dotacjobiorców niezgodnie z preliminarzem stanowiącym integralną część umowy. Wnioski o dokonanie zmian umowy w tym zakresie składane były do KBPN po poniesieniu wydatków, a wejście w życie aneksu określano na termin wcześniejszy niż data jego podpisania, tak aby obejmował okres niezgodnego z preliminarzem poniesienia wydatków. W dwóch przypadkach stwierdzono zawarcie aneksów po upływie określonego w umowie terminu rozliczenia całości zleconego zadania. W trakcie kontroli NIK Dyrektor KBPN poinformował o uzupełnieniu wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego, określając termin 15 listopada jako nieprzekraczalny do składania wniosków o dokonanie zmian w realizowanych umowach.

**Najwyższa Izba Kontroli zwróciła ponadto uwagę na niski stopień objęcia kontrolą zadań publicznych zleconych do realizacji przez KBPN.** W okresie 2006–2012 (I półrocze) kontrolą pod względem finansowym objęto 6% zadań zleconych, zaś pod względem merytorycznym – 10%, przy czym kontrole finansowe i merytoryczne realizowano oddzielnie, co – zdaniem Izby – nie pozwalało na uzyskanie pełnej informacji odnośnie do prawidłowości wykonania zleconych zadań. **Izba zauważa, iż wskazane powyżej nieprawidłowości w rozliczaniu udzielonych dotacji wraz z faktem sporadycznego i niepełnego kontrolowania realizacji zleconych zadań publicznych u dotacjobiorców wskazują na brak adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w KBPN w obszarze rozliczania dotacji.**

Kontrola przeprowadzona w siedmiu organizacjach pozarządowych wykazała, iż zlecone im przez KBPN w ramach 22 umów zadania publiczne zostały zrealizowane i osiągnięto zakładane w umowach rezultaty, a otrzymane kwoty dotacji wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem. Poddane kontroli zadania dotyczyły w szczególności realizacji programów profilaktycznych dla osób zagrożonych narkomanią oraz eksperymentujących z narkotykami, programów profilaktyki selektywnej dla dzieci i młodzieży czy rówieśniczej edukacji zdrowotnej i polegały głównie na prowadzeniu zajęć socjoterapeutycznych, poradnictwa rodzinnego, działań środowiskowych, akcji informacyjno-edukacyjnych w klubach i dyskotekach, podczas dużych imprez masowych (Przystanek Woodstock, finał Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy) czy akcji „Bezpieczne wakacje”. Na kontrolowane zadania wydatkowano środki z dotacji w łącznej kwocie 4 300,8 tys. zł. Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i nie wpłynęły na merytoryczną realizację zadań, a dotyczyły w szczególności:

- dokonywania wydatków niezgodnie z preliminarzem, stanowiącym integralną część umowy<sup>116</sup>;

<sup>114</sup> Stan prawny obowiązujący w 2006 i 2007 r., tj. w momencie podpisania sześciu przedmiotowych umów.

<sup>115</sup> Zarządzenie nr 9 Dyrektora Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia zasad przyznawania dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu przeciwdziałania narkomanii finansowanych z rozdziału 85153-Zwalczanie narkomanii.

<sup>116</sup> Stowarzyszenie Monar w ramach umów 40/R/07, 19/R/08, 55/R/11 i 25/P/09.

- nierzetelnie sporządzonych sprawozdań finansowych lub merytorycznych z realizowanych zadań<sup>117</sup>;
- niesporządzenia niektórych kwartalnych sprawozdań finansowych i merytorycznych<sup>118</sup>;
- opóźnień w przekazywaniu kwartalnych lub rocznych sprawozdań z realizacji zadania do KBPN<sup>119</sup>;
- niewyodrębnienia w ewidencji księgowej niektórych placówek realizujących zlecone zadanie środków otrzymanych na realizację umowy, co było niezgodne z art. 16 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego<sup>120</sup>;
- braku dekretacji na 52 spośród 92 kontrolowanych dowodów księgowych<sup>121</sup>, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>122</sup>.

W MEN<sup>123</sup> oraz MKiDN<sup>124</sup> kontrola wykazała prawidłowość ogłoszenia i przeprowadzenia otwartych konkursów ofert dotyczących m.in. wspierania realizacji programów profilaktyki oraz popularyzujących zdrowy styl życia, a także wspierania przedsięwzięć kulturalnych o charakterze profilaktyczno-społecznym, w tym dotyczących problemu narkomanii. Wyboru projektów dokonano zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen podanymi w ogłoszeniach, nie zmieniano warunków w trakcie konkursów, a umowy były zgodne z wymogami określonymi w ustawie o finansach publicznych<sup>125</sup>. Poddane kontroli projekty, które nie uzyskały dofinansowania, nie spełniały kryteriów określonych w warunkach konkursu lub nie osiągnęły dostatecznej liczby punktów. Zarówno w MEN, jak i w MKiDN wydatków tych nie klasyfikowano w rozdziale 85153-*Zwalczanie narkomanii*, lecz w części 30-*Oświata i wychowanie* w rozdziale 80195-*Pozostała działalność* (MEN) oraz w części 24-*Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, w szczególności w rozdziałach 92105-*Pozostałe zadania w zakresie kultury* i 92109-*Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby*.

Kontrola NIK wykazała ogromne różnice pomiędzy wysokością wydatków ujętych w ewidencji księgowej kontrolowanych urzędów miast w rozdziale 85153-*Zwalczanie narkomanii*, których przyczyną była m.in. nierzetelność prowadzonej ewidencji wydatków na zadania z zakresu przeciwdziałania narkomanii oraz przyjęte zasady co do rodzaju wydatków ujmowanych w tym rozdziale. W dwóch urzędach miast (w Bytomiu i Radomiu) kontrola ustaliła, że znaczną część wydatków przeznaczonych na profilaktykę narkomanii klasyfikowano w rozdziale 85154-*Przeciwdziałanie alkoholizmowi*, w przypadku wydatków obejmujących szersze spektrum uzależnień. Wydzielano je natomiast na potrzeby sprawozdań z realizacji KPPN, przedkładanych corocznie do KBPN. I tak, w Urzędzie Miejskim w Bytomiu w ww. sprawozdaniach wykazano kwotę 203,2 tys. zł jako wydatkowaną w latach 2010-2011 na przeciwdziałanie narkomanii,

<sup>117</sup> Górnośląskie Stowarzyszenie „Familia” w ramach umów nr 9/R/07, 33/R/09 i 7/R/10; Fundacja „Praesternio” w ramach umów nr 23/P/08, 28/P/09 i 33/P/10 oraz Stowarzyszenie Monar w ramach umów nr 40/R/07 i 19/R/08.

<sup>118</sup> Górnośląskie Stowarzyszenie „Familia” w ramach umowy nr 33/R/09.

<sup>119</sup> Górnośląskie Stowarzyszenie „Familia” w ramach umowy nr 9/R/07; Fundacja „Praesternio” w ramach umów nr 23/P/08 i 33/P/10; Fundacja na Rzecz Zapobiegania Narkomanii „MARATON” w ramach umów nr 30/R/08 i 20/R/09; Stowarzyszenie Monar w ramach umów nr 40/R/07 i 19/R/08 oraz Stowarzyszenie KARAN w ramach umowy nr 58/P/10.

<sup>120</sup> Stowarzyszenie Monar w ramach umów nr 40/R/07 i 19/R/08.

<sup>121</sup> Stowarzyszenie Monar w ramach umowy nr 40/R/07.

<sup>122</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 (w dniu 11 marca 2013 r. został ogłoszony tekst jednolity ustawy o rachunkowości – Dz. U. z 2013 r., poz. 330).

<sup>123</sup> Szczegółowym badaniem objęto trzy konkursy przeprowadzone w latach 2010–2011 oraz 13 udzielonych w ich wyniku dotacji na łączną kwotę 432,9 tys. zł, a także sześć ofert, na które nie udzielono dotacji.

<sup>124</sup> Szczegółowym badaniem objęto dwa konkursy przeprowadzone w latach 2010–2011 oraz siedem udzielonych w ich wyniku dotacji na łączną kwotę 327,2 tys. zł, a także cztery oferty, na które nie udzielono dotacji.

<sup>125</sup> Art. 151 ustawy o finansach publicznych.

podczas gdy łączne wydatki sklasyfikowane w rozdziale 85153-*Zwalczanie narkomanii* w tych latach wyniosły 17,9 tys. zł, tj. 8,8% ww. kwoty. Wskutek przyjętego sposobu klasyfikowania wydatków w sprawozdawczości budżetowej za I półrocze 2012 r. nie wykazano żadnych wydatków na przeciwdziałanie narkomanii, choć GPPN był w tym czasie realizowany. W Urzędzie Miejskim w Radomiu w sprawozdaniach wykazano łącznie kwotę 1 478,8 tys. zł, natomiast w rozdziale 85153 ujęto wydatki w wysokości 95,0 tys. zł, tj. 6,4% ww. kwoty. Natomiast w Urzędzie Miejskim w Gdańsku w latach 2010–2011 sklasyfikowano w rozdziale 85153 wydatki w łącznej kwocie 1 596,8 tys. zł i w takiej samej wysokości wykazano je w sprawozdaniu z realizacji KPPN<sup>126</sup>. W każdym kontrolowanym urzędzie miasta oraz w Biurze Pełnomocnika ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zielonej Górze ponad 40% środków sklasyfikowanych w rozdziale 85153 przeznaczono w kontrolowanych latach na dotacje udzielane jednostkom spoza sektora finansów publicznych, głównie organizacjom pozarządowym, którym zlecono realizację zadań publicznych z zakresu przeciwdziałania narkomanii<sup>127</sup>. Pozostałe wydatki z tego rozdziału dotyczyły m.in. zakupu materiałów i wyposażenia, w tym materiałów edukacyjnych dla szkół, jak również m.in. narkotestów dla komendy miejskiej Policji, wynagrodzeń bezosobowych oraz zakupu usług<sup>128</sup>. W Urzędzie Miasta Bydgoszczy i w Biurze Pełnomocnika ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zielonej Górze w rozdziale 85153-*Zwalczanie narkomanii* ewidencjonowano również wynagrodzenia osobowe pracowników zaangażowanych w tę działalność<sup>129</sup>, a w urzędach miast w Gdańsku i Lublinie – zakup usług zdrowotnych dotyczących terapii osób eksperymentujących czy sięgających w sposób szkodliwy po narkotyki<sup>130</sup>.

Szczegółowe badanie, przeprowadzone w kontrolowanych urzędach miast oraz w Biurze Pełnomocnika ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zielonej Górze na próbie wydatków zaewidencjonowanych w latach 2010-2011 w rozdziale 85153<sup>131</sup> wykazało, iż ujmowane tu wydatki faktycznie dotyczyły przeciwdziałania narkomanii, a nie innych zadań własnych miasta, np. z zakresu pomocy społecznej, bezpieczeństwa publicznego czy kultury fizycznej. W jednym przypadku (Biuro Pełnomocnika ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zielonej Górze) stwierdzono natomiast niepełną realizację przez usługodawcę przedmiotu umowy, na który Biuro Pełnomocnika w latach 2010–2011 poniosło wydatki w kwocie 8,0 tys. zł.

Szczegółowym badaniem w kontrolowanych urzędach miast oraz w Biurze Pełnomocnika ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zielonej Górze objęto ponadto ogłoszone i przeprowadzone w latach 2010–2011 otwarte konkursy ofert na wsparcie lub powierzenie realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii, a także wybrane umowy dotacji ujętych w rozdziale 85153 i oferty, które nie uzyskały dofinansowania. Kontrola w tym zakresie wykazała m.in., że:

<sup>126</sup> W części „Całkowity koszt działań skierowanych na przeciwdziałanie narkomanii”.

<sup>127</sup> W ramach paragrafów klasyfikacji budżetowej: 2810-Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom, 2820-Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom, 2830-Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych oraz – od 1 stycznia 2011 r. – 2360-Dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielone w trybie art. 221 ustawy o finansach publicznych, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego.

<sup>128</sup> Paragrafy: 4210-Zakup materiałów i wyposażenia, 4170-Wynagrodzenia bezosobowe i 4300-Zakup usług pozostałych.

<sup>129</sup> Paragraf 4010-Wynagrodzenia osobowe pracowników.

<sup>130</sup> Paragraf 4280-Zakup usług zdrowotnych.

<sup>131</sup> Łącznie próba skontrolowanych wydatków we wszystkich urzędach miast wyniosła 1 122,8 tys. zł, tj. 22,9% wszystkich wydatków zaewidencjonowanych w latach 2010-2011 w rozdziale 85153-*Zwalczanie narkomanii* (4 903,5 tys. zł).

- Pełnomocnik ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zielonej Górze udzielił w 2011 r. dotacji w łącznej wysokości 28,0 tys. zł bez przeprowadzenia postępowania konkursowego, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego, tj. z naruszeniem – określonych w art. 5 ust. 3 tej ustawy – zasad uczciwej konkurencji i jawności współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ponadto Biuro Pełnomocnika określało w umowach zawieranych z dotacjobiorcami krótszy termin do złożenia sprawozdania końcowego niż 30-dniowy określony w art. 18 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego<sup>132</sup>. Zastrzeżenia NIK dotyczyły również nierzetelnego rozliczania niektórych zadań zleconych organizacjom pozarządowym, niepozwalającego na dokonanie oceny stanu realizacji tych zadań, ich efektywności oraz rzetelności, do czego zobowiązywał art. 17 pkt 1 i 2 ustawy o działalności pożytku publicznego;
- w Urzędzie Miejskim w Gdańsku w ramach konkursu przeprowadzonego w 2010 r.<sup>133</sup> nie zapewniono transparentności przy wyborze dofinansowanych projektów. Jak wyjaśniono, komisja konkursowa brała pod uwagę ocenę merytoryczną projektu, lecz w trakcie dyskusji mogła podzielić środki inaczej niż wynikało to z liczby uzyskanych punktów. W 2010 r. trzy spośród pięciu ofert, które nie zostały wybrane do realizacji, uzyskały większą liczbę punktów w karcie oceny projektu, niż najniżej oceniony wniosek, który uzyskał dofinansowanie. W trakcie kontroli NIK zmieniono procedurę wyboru projektów, zapewniając jego transparentność<sup>134</sup>;
- Urząd Miasta Jelenia Góra określił termin do składania ofert na 24 dni od dnia ukazania się ogłoszenia o konkursie, tj. nie dochował 30-dniowego terminu określonego w art. 13 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego<sup>135</sup>.

Ponadto kontrola wykazała, że Pełnomocnik ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zielonej Górze w latach 2010–2012 (I półrocze) ogłaszała oraz przeprowadzała otwarte konkursy ofert oraz udzielała dotacji na powierzenie lub wsparcie realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii organizacjom pozarządowym, w trybie określonym w art. 221 ustawy o finansach publicznych, pomimo braku upoważnienia wynikającego z planu finansowego Biura Pełnomocnika, w którym nie przewidziano takich środków. Było to niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych, stanowiącym iż wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych, a także stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>136</sup>. Wartość udzielonych dotacji w ww. okresie wyniosła 164,8 tys. zł; ewidencjonowano je w § 4300-Zakup usług pozostałych. Kontrola NIK w zakresie wykorzystywania dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wykazała, że w trzech przypadkach – Urzędu Miasta Lublin, Urzędu Miejskiego w Bytomiu i Urzędu Miasta Jelenia Góra – nie wydatkowano ich w całości na realizację zadań określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz w GPPN. I tak:

<sup>132</sup> Konkursy ogłoszone na podstawie zarządzenia nr 1/KN/2010 Pełnomocnika ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych z dnia 13 września 2010 r. w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację w 2010 roku zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii oraz zarządzenia nr 3/KN/2010 z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację w 2011 roku zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii.

<sup>133</sup> Zarządzenie nr 1539/09 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 19 października 2009 r. w sprawie przyjęcia szczegółowych warunków konkursu na realizację zadań publicznych Miasta Gdańska określonych w „Programie współpracy Miasta Gdańska z organizacjami pozarządowymi na rok 2010” przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku.

<sup>134</sup> Zarządzenie nr 1773/12 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 15 listopada 2012 r. w sprawie: ogłoszenia i przyjęcia szczegółowych warunków konkursu na realizację zadań publicznych Miasta Gdańska określonych w „Programie współpracy Miasta Gdańska z organizacjami pozarządowymi na rok 2013” przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku.

<sup>135</sup> Stan prawny na 9 grudnia 2009 r., tj. dzień ukazania się ogłoszenia o otwartym konkursie ofert.

<sup>136</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

- wykonanie dochodów z ww. opłat było w 2010 r. w Lublinie wyższe o 830,0 tys. zł (12,5% całości dochodów z ww. opłat zrealizowanych w 2010 r.) od wydatków zrealizowanych w ramach GPPN oraz gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych;
- w 2010 r. miasto Bytom nie przeznaczyło części dochodów z ww. opłat w wysokości 549,9 tys. zł (17,2% całości dochodów z ww. opłat uzyskanych w 2010 r.) na realizację gminnych programów przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii;
- w 2011 r. miasto Jelenia Góra wydatkowało na GPPN oraz program przeciwdziałania alkoholizmowi kwotę o 29,7 tys. zł (1,5% dochodów z ww. opłat uzyskanych w 2011 r.) niższą od uzyskanych w tym roku dochodów z ww. opłat.

Postępowanie takie było niezgodne z art. 18<sup>2</sup> ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z którym dochody z ww. opłat są wykorzystywane na realizację przedmiotowych programów profilaktycznych i nie mogą być przeznaczane na inne cele. Znalazło to potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1998 r.<sup>137</sup>, w którym – orzekając o zgodności art. 18<sup>2</sup> ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP – **Trybunał wskazał na cel kwestionowanego przepisu: „Ścisłe powiązanie wydatków ze źródłami ich dochodów z pewnością służy dyscyplinowaniu organów gminy przy wydawaniu ilości zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (...). Przy świadomości niedoboru środków finansowych na realizację szeregu zadań własnych wystąpić może bowiem zjawisko całkowitego uniezależnienia strony wydatkowej od źródeł dochodów za wydane zezwolenia i prowadzenie polityki finansowej nastawionej na pozyskiwanie jak największych dochodów za wydane zezwolenia przez zwiększanie sieci punktów sprzedaży napojów alkoholowych w gminie, co byłoby ewidentnie sprzeczne z celem ustawy.”**

<sup>137</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 1998 r., sygn. akt nr K 22/98, opubl. OTK 1998/7/115.

## 4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Przygotowanie kontroli planowej zostało poprzedzone kontrolą rozpoznawczą przeprowadzoną przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK w Gimnazjum nr 45 z Oddziałami Integracyjnymi im. Powstania Warszawskiego w Warszawie<sup>138</sup> oraz w Komendzie Miejskiej Policji Warszawa IV<sup>139</sup>. Ponadto pozyskano dodatkowe informacje od podmiotów nieobjętych kontrolą: ośmiu komendantów wojewódzkich Policji, na podstawie art. 29 ustawy o NIK.

Kontrola planowa została w całości przeprowadzona wg nowej procedury kontrolnej, wprowadzonej ustawą o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz związanymi z nią przepisami wykonawczymi. Natomiast kontrola doraźna rozpoznawcza została przeprowadzona wg procedury kontrolnej obowiązującej przed wejściem w życie ww. ustawy.

Kontrolę planową przeprowadzili kontrolerzy z Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Departamentu Zdrowia NIK, a także Delegatur NIK: w Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Lublinie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

Szczegółowy wykaz jednostek kontrolujących i kontrolowanych zamieszczono w załączniku nr 1.

W trakcie kontroli planowej w 32 szkołach przeprowadzono badania ankietowe wśród uczniów, nauczycieli i pedagogów/psychologów szkolnych. Dla każdej z ankietowanych grup zapewniono min. 80% zwrot ankiet, w stosunku do ich stanu liczebnego na 3 września 2012 r. O ankietach przeprowadzanych wśród uczniów poinformowano radę rodziców. Zapewniono anonimowość ankiet poprzez przekazanie ich i zebranie bezpośrednio przez kontrolera, z pominięciem pracowników szkoły. Ankiety przeprowadzane w szkołach artystycznych skierowano do wszystkich uczniów z wyjątkiem klas młodszych niż V i VI klasa szkoły podstawowej oraz z wyjątkiem roczników, które od roku szkolnego 2012/2013 rozpoczynały naukę w danej szkole. W szkołach podstawowych kształcenia ogólnego ankiety skierowano tylko do uczniów klas V i VI, a w gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych – do wszystkich uczniów z wyjątkiem klas I. Jeśli w szkole zatrudniony był tylko jeden pracownik na stanowisku pedagoga szkolnego (oraz brak było psychologa szkolnego), pytania zawarte w ankiecie zadawane były w trybie art. 40 ustawy o NIK.

Poniższe zestawienie przedstawia liczebność uczniów, nauczycieli i pedagogów/psychologów szkolnych na dzień 3 września 2012 r. oraz liczby zebranych ankiet w kontrolowanych szkołach.

<b>I. SZKOŁY PODSTAWOWE</b>			
<b>Grupa ankietowana</b>	<b>liczba wg stanu na dzień 3 września 2012 r.</b>	<b>liczba zebranych ankiet</b>	<b>2/1 (%)</b>
	1	2	3
<b>uczniowie</b>	2 386	2 104	88,2%
<b>nauczyciele</b>	727	624	85,8%
<b>pedagogzy/psycholodzy szkolni</b>	18	18	100,0%

<sup>138</sup> Ustalono m.in.: 1) brak spójności dokumentów planistycznych dotyczących działań profilaktycznych; 2) brak realizacji niektórych działań z zakresu profilaktyki narkomanii zaplanowanych w SPP; 3) brak dokumentacji w zakresie ewaluacji SPP; 4) brak mierzalnych celów SPP, co nie pozwalało na ocenę stopnia ich osiągnięcia.

<sup>139</sup> Ustalono m.in. niewykonywanie obowiązku sprawdzenia realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich wykonywanych przez jednostkę podległą (komisariat Policji), co było niezgodne z § 16 pkt. 11 zarządzenia nr 1619 KGP.



<b>II. GIMNAZJA</b>			
<b>Grupa ankietowana</b>	<b>liczba wg stanu na dzień 3 września 2012 r.</b>	<b>liczba zebranych ankiet</b>	<b>2/1 (%)</b>
	1	2	3
<b>uczniowie</b>	3 123	2 738	87,7%
<b>nauczyciele</b>	456	388	85,1%
<b>pedagodzy/psycholodzy szkolni</b>	18	16	88,9%
<b>III. SZKOŁY PONADGIMNAZJALNE</b>			
<b>Grupa ankietowana</b>	<b>liczba wg stanu na dzień 3 września 2012 r.</b>	<b>liczba zebranych ankiet</b>	<b>2/1 (%)</b>
	1	2	3
<b>uczniowie</b>	3 917	3 229	82,4%
<b>nauczyciele</b>	557	512	91,9%
<b>pedagodzy/psycholodzy szkolni</b>	11	11	100,0%
<b>IV. SZKOŁY ARTYSTYCZNE</b>			
<b>Grupa ankietowana</b>	<b>liczba wg stanu na dzień 3 września 2012 r.</b>	<b>liczba zebranych ankiet</b>	<b>2/1 (%)</b>
	1	2	3
<b>uczniowie</b>	1 381	1 179	85,4%
<b>nauczyciele</b>	721	637	88,3%
<b>pedagodzy/psycholodzy szkolni</b>	12	11	91,7%
<b>V. RAZEM KONTROLOWANE SZKOŁY</b>			
<b>Grupa ankietowana</b>	<b>liczba wg stanu na dzień 3 września 2012 r.</b>	<b>liczba zebranych ankiet</b>	<b>2/1 (%)</b>
	1	2	3
<b>uczniowie</b>	10 807	9 250	85,6%
<b>nauczyciele</b>	2 461	2 161	87,8%
<b>pedagodzy/psycholodzy szkolni</b>	59	56	94,9%

#### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Przeprowadzona kontrola miała charakter krzyżowy, tzn. była prowadzona równolegle w wybranych rodzajach jednostek kontrolowanych (KBPN – organizacje pozarządowe, szkoły – urzędy miast – komendy miejskie Policji), a informacje i ustalenia uzyskane w jednej jednostce były na bieżąco weryfikowane w innych podmiotach objętych badaniem. W jednostkach, w których stwierdzono istotne nieprawidłowości, przeprowadzono w trakcie kontroli narady śródkontrolne przewidziane w art. 52 ustawy o NIK.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała 61 wystąpień pokontrolnych do wszystkich kierowników jednostek kontrolowanych, spośród których sześciu skorzystało z prawa zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wniósł trzy zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego; wszystkie zostały oddalone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Dyrektor CEA wniósł cztery zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, spośród których zespół orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK dwa oddalił, jedno – dotyczące błędnego przywołania daty utworzenia CEA – w całości uwzględnił, a jedno uwzględnił w części dotyczącej doprecyzowania oceny ogólnej. Pełnomocnik ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zielonej Górze wniósł do wystąpienia pokontrolnego sześć zastrzeżeń, z których cztery zostały oddalone, jedno – dotyczące zwiększenia wartości udzielonych dotacji ze względu na zwiększenie zakresu rzeczowego zleconych zadań – zostało uwzględnione w części, a jedno – dotyczące zastosowania w sześciu umowach w dniu ich podpisania nieobowiązujących wzorów umów – uwzględniono w całości. Spośród 16 zastrzeżeń wniesionych do wystąpienia pokontrolnego przez Prezydenta Bytomia zespół orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK oddalił pięć, trzy uwzględnił w części (m.in. w zakresie braku zapisów w GPPN kosztów realizacji zadań oraz zawężenia opisu oceny ogólnej do zakresu faktycznie skontrolowanej działalności), a pozostałe osiem uwzględnił w całości (m.in. w zakresie rzetelności przeprowadzonej diagnozy stanu używania narkotyków na terenie miasta, uwzględnienia w GPPN zadań własnych gminy określonych w art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustalenia łącznych planowanych wydatków na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych). Prezydent Miasta Radomia wniósł do wystąpienia pokontrolnego cztery zastrzeżenia, z których trzy zostały oddalone, a jedno zostało uwzględnione w części poprzez przeredagowanie oceny ogólnej w taki sposób, aby dotyczyła ona wyłącznie skontrolowanych i ocenionych negatywnie obszarów. Dyrektor Publicznej Szkoły Podstawowej nr 4 w Radomiu zgłosiła pięć zastrzeżeń, spośród których trzy zostały oddalone, a dwa uwzględnione w całości (w zakresie zmiany oceny kontrolowanej działalności oraz prowadzenia działań z zakresu profilaktyki narkomanii skierowanych do rodziców).

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, w wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała łącznie 90 wniosków pokontrolnych. Kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o działaniach podjętych w celu wykonania wniosków pokontrolnych NIK. Wg stanu na dzień 5 lipca 2013 r. zrealizowano 37 wniosków, 36 znajdowało się w trakcie realizacji, a 17 wniosków nie zrealizowano. Dyrektor KBPN poinformował m.in. o wprowadzeniu do praktyki przygotowywania sprawozdań z realizacji KPPN mechanizmu uwzględniającego odnotowywanie wszystkich działań, łącznie z działaniami niepodjętymi i niezrealizowanymi; kontynuowaniem od II kwartału 2013 r. prac nad sformułowaniem jednolitej metodologii szacowania kosztów realizacji KPPN, a także wzmożeniu nadzoru nad prawidłowym i rzetelnym rozliczaniem dotacji udzielonych na realizację zleconych zadań publicznych. Minister Edukacji Narodowej oraz Dyrektor ORE poinformowali o kontynuowaniu prac nad wdrażaniem programu profilaktyki uniwersalnej „Unplugged” w systemie oświaty oraz jego upowszechnianiu poprzez strony internetowe MEN i ORE. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Dyrektor CEA poinformowali m.in. o działaniach podjętych w celu rzetelnego zdiagnozowania problemu używania narkotyków w szkolnictwie artystycznym oraz realizacji – w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego – działań dotyczących wychowawczej i profilaktycznej roli szkół artystycznych. Prezydenci miast informowali m.in. o zaplanowaniu w GPPN działań dotyczących prowadzenia w szkołach

programów z zakresu profilaktyki uniwersalnej<sup>140</sup>; uzupełnieniu GPPN o zapis dotyczący wspierania w szczególności programów profilaktycznych, które uzyskały rekomendację KBPN, MEN lub IPiN<sup>141</sup>; wprowadzeniu mierników stopnia realizacji celów lub działań zaplanowanych w GPPN<sup>142</sup>; bieżącym monitorowaniu oraz dokonywaniu ewaluacji końcowej GPPN<sup>143</sup>; wprowadzeniu zmian w procesie organizacji i przeprowadzania otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych z zakresu przeciwdziałania narkomanii<sup>144</sup> oraz zapewnieniu wydatkowania środków uzyskanych z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wyłącznie na realizację zadań określonych w GPPN oraz gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych<sup>145</sup>. Dyrektorzy szkół (zespołów szkół) informowali m.in. o zaplanowaniu dla nauczycieli szkoleń z zakresu działalności profilaktycznej szkoły<sup>146</sup>; uwzględnieniu w SPP programów profilaktycznych o potwierdzonej skuteczności<sup>147</sup>; formułowaniu w SPP celów oraz zadań w sposób pozwalający na dokonanie oceny stopnia ich realizacji<sup>148</sup>; realizacji wszystkich zaplanowanych w SPP działań<sup>149</sup>; dokonywaniu oceny skuteczności podejmowanych działań z zakresu profilaktyki narkomanii<sup>150</sup> oraz zapewnieniu przeprowadzania rzetelnej diagnozy potrzeb i zagrożeń środowiska szkolnego<sup>151</sup>. Komendanci miejscy Policji informowali m.in. o wzmocnieniu nadzoru nad działaniami profilaktycznymi podległych jednostek organizacyjnych<sup>152</sup>. Kierownicy kontrolowanych organizacji pozarządowych informowali natomiast m.in. o wzmocnieniu nadzoru nad placówkami realizującymi zlecone zadania publiczne<sup>153</sup> i rzetelnym sprawozdawaniu z realizacji zadań zleconych<sup>154</sup>.

<sup>140</sup> Prezydent Miasta Radomia.

<sup>141</sup> Prezydent Miasta Gdańska.

<sup>142</sup> Prezydent Bytomia, Prezydent Miasta Radomia, Prezydent Miasta Szczecin, Prezydent Miasta Jeleniej Góry.

<sup>143</sup> Prezydent Bytomia, Prezydent Miasta Radomia, Prezydent Miasta Szczecin.

<sup>144</sup> Prezydent Miasta Gdańska, Prezydent Miasta Jeleniej Góry.

<sup>145</sup> Prezydent Miasta Lublin, Prezydent Miasta Jeleniej Góry.

<sup>146</sup> Dyrektorzy: Szkoły Podstawowej nr 63 w Bydgoszczy, Szkoły Podstawowej nr 11 w Jeleniej Górze, Gimnazjum nr 1 w Jeleniej Górze, XXIII Liceum Ogólnokształcącego w Lublinie, I Liceum Ogólnokształcącego w Jeleniej Górze, Zespołu Szkół Elektronicznych i Samochodowych w Zielonej Górze i Państwowego Zespołu Szkół Plastycznych w Bydgoszczy.

<sup>147</sup> Dyrektorzy: Szkoły Podstawowej nr 45 w Bytomiu, Gimnazjum nr 1 w Jeleniej Górze i I Liceum Ogólnokształcącego w Jeleniej Górze.

<sup>148</sup> Dyrektorzy: Publicznej Szkoły Podstawowej nr 4 w Radomiu, Szkoły Podstawowej nr 11 w Jeleniej Górze, Gimnazjum nr 7 w Bytomiu, Gimnazjum nr 1 w Jeleniej Górze, Zespołu Szkół Budowlanych w Bydgoszczy, Zespołu Szkół Budowlanych w Szczecinie, I Liceum Ogólnokształcącego w Jeleniej Górze, Państwowego Zespołu Szkół Plastycznych w Bydgoszczy, Ogólnokształcącej Szkoły Muzycznej I i II stopnia w Gdańsku, Zespołu Szkół Rzemiosł Artystycznych w Jeleniej Górze i Zespołu Szkół Plastycznych w Zielonej Górze.

<sup>149</sup> Dyrektorzy: Publicznej Szkoły Podstawowej nr 4 w Radomiu i Gimnazjum nr 9 w Bydgoszczy.

<sup>150</sup> Dyrektorzy: Publicznej Szkoły Podstawowej nr 4 w Radomiu, Gimnazjum nr 7 w Bytomiu, Publicznego Gimnazjum nr 13 z Oddziałami Dwujęzycznymi w Radomiu, Gimnazjum nr 1 w Zielonej Górze, XXIII Liceum Ogólnokształcącego w Lublinie, Zespołu Szkół Spożywczych i Hotelarskich w Radomiu, I liceum Ogólnokształcącego w Jeleniej Górze, Zespołu Szkół Elektronicznych i Samochodowych w Zielonej Górze, Państwowego Zespołu Szkół Plastycznych w Bydgoszczy, Zespołu Szkół Muzycznych w Radomiu i Zespołu Szkół Rzemiosł Artystycznych w Jeleniej Górze.

<sup>151</sup> Dyrektorzy: Zespołu Szkół Spożywczych i Hotelarskich w Radomiu, Ogólnokształcącej Szkoły Muzycznej I i II stopnia w Gdańsku, Ogólnokształcącej Szkoły Muzycznej I i II stopnia w Bytomiu, Zespołu Szkół Muzycznych w Radomiu i Zespołu Szkół Plastycznych w Zielonej Górze.

<sup>152</sup> Komendanci miejscy Policji w Bydgoszczy i Lublinie.

<sup>153</sup> Dyrektor Biura Zarządu Głównego Stowarzyszenia Monar i Przewodniczący Zarządu Głównego Stowarzyszenia Katolicki Ruch Antynarkotykowy Karan,

<sup>154</sup> Dyrektor Biura Zarządu Głównego Stowarzyszenia Monar, Przewodniczący Zarządu Głównego Stowarzyszenia Katolicki Ruch Antynarkotykowy Karan i Zarząd Górnośląskiego Stowarzyszenia „Familia”.

### Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się nieprawidłowości w kwocie ogółem 9 819,3 tys. zł, z tego:

- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa w łącznej wysokości 9 651,4 tys. zł, dotyczące:
  - ♦ przekazania przez KBPN organizacjom pozarządowym dotacji celowych przed zawarciem umów dotyczących zlecenia realizacji zadań publicznych, tj. niezgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego, w związku z art. 44 ust. 3 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych (art. 35 ust. 3 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.) – 7 020,2 tys. zł;
  - ♦ udzielenia przez Pełnomocnika ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zielonej Górze dotacji organizacjom pozarządowym pomimo braku upoważnienia wynikającego z planu finansowego, w zakresie zapobiegania narkomanii i alkoholizmowi, co było niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych – 1 087,5 tys. zł;
  - ♦ wydatkowania środków pochodzących z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację innych zadań niż określone w GPPN oraz gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, co było niezgodne z art. 18<sup>2</sup> ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi – 830 tys. zł (Lublin), 549,9 tys. zł (Bytom) i 29,7 tys. zł (Jelenia Góra);
  - ♦ udzielenia przez KBPN dotacji na zadania publiczne zlecone organizacjom pozarządowym bez przeprowadzenia otwartego konkursu ofert, tj. niezgodnie z art. 11 ust. 2, w związku z art. 12 ust. 2 pkt. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego (134,1 tys. zł);
- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w wysokości 145,8 tys. zł, dotyczące nieprawidłowo ujętych w księgach rachunkowych Urzędu Miejskiego w Bytomiu (w rozdz. 85154-*Przeciwdziałanie alkoholizmowi* zamiast w rozdz. 85153-*Zwalczanie narkomanii*) wydatków na realizację działań określonych w GPPN w latach 2010–2011;
- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami w wysokości 16,9 tys. zł dotyczące wydatków dokonanych przez placówki Stowarzyszenia MONAR niezgodnie z zapisami umów o realizację zadań publicznych w 2007 r. (umowa nr 40/R/07) i w 2008 r. (umowa nr 19/R/08) w ramach dotacji budżetowych;
- uszczuplenia środków lub aktywów w łącznej wysokości 5,2 tys. zł, dotyczące dotacji wypłaconej organizacji pozarządowej, podlegającej zwrotowi (4,2 tys. zł), oraz wynagrodzenia wypłaconego wykonawcy podlegającego zwrotowi w związku z niewykonaniem części zleconego zadania (1 tys. zł), niezyskanych w związku z nierzetelnym postępowaniem Biura Pełnomocnika ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zielonej Górze w zakresie kontroli i rozliczania zleconych zadań.

Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

Lp.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1.	Ministerstwo Edukacji Narodowej	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2.	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	
3.	Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii	
4.	Ośrodek Rozwoju Edukacji	
5.	Centrum Edukacji Artystycznej	
6.	Stowarzyszenie Monar	Departament Zdrowia
7.	Stowarzyszenie Katolicki Ruch Antynarkotyczny Karan	
8.	Urząd Miasta Bydgoszczy	Delegatura NIK w Bydgoszczy
9.	Komenda Miejska Policji w Bydgoszczy	
10.	Państwowy Zespół Szkół Plastycznych w Bydgoszczy*	
11.	Szkoła Podstawowa nr 63 w Bydgoszczy	
12.	Gimnazjum nr 9 w Bydgoszczy	
13.	Zespół Szkół Budowlanych w Bydgoszczy	

Lp.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
14.	Urząd Miejski w Gdańsku	Delegatura NIK w Gdańsku
15.	Komenda Miejska Policji w Gdańsku	
16.	Towarzystwo Profilaktyki Środowiskowej MROWISKO w Gdańsku	
17.	Ogólnokształcąca Szkoła Muzyczna I i II stopnia w Gdańsku*	
18.	Szkoła Podstawowa nr 81 w Gdańsku	
19.	Gimnazjum nr 29 w Gdańsku	
20.	II Liceum Ogólnokształcące z Oddziałami Dwujęzycznymi w Gdańsku	
21.	Urząd Miejski w Bytomiu	Delegatura NIK w Katowicach
22.	Komenda Miejska Policji w Bytomiu	
23.	Górnośląskie Stowarzyszenie „Familia” w Gliwicach	
24.	Ogólnokształcąca Szkoła Muzyczna I i II stopnia w Bytomiu*	
25.	Szkoła Podstawowa nr 45 w Bytomiu	
26.	Gimnazjum nr 7 w Bytomiu	
27.	IV Liceum Ogólnokształcące im. Bolesława Chrobrego w Bytomiu	

Lp.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
28.	Urząd Miasta Lublin	Delegatura NIK w Lublinie
29.	Komenda Miejska Policji w Lublinie	
30.	Towarzystwo NOWA KUŹNIA w Lublinie	
31.	Ogólnokształcąca Szkoła Muzyczna I i II stopnia w Lublinie*	
32.	Szkoła Podstawowa nr 51 w Lublinie	
33.	Gimnazjum nr 10 w Lublinie	
34.	XXIII Liceum Ogólnokształcące w Lublinie	
35.	Urząd Miasta Szczecin	Delegatura NIK w Szczecinie
36.	Komenda Miejska Policji w Szczecinie	
37.	Zespół Szkół Muzycznych im. Feliksa Nowowiejskiego w Szczecinie*	
38.	Szkoła Podstawowa nr 37 w Szczecinie	
39.	Gimnazjum nr 9 w Szczecinie	
40.	Zespół Szkół Budowlanych w Szczecinie	

Lp.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
41.	Urząd Miejski w Radomiu	Delegatura NIK w Warszawie
42.	Komenda Miejska Policji w Radomiu	
43.	Fundacja „PRAESTERNO” w Warszawie	
44.	Zespół Szkół Muzycznych w Radomiu	
45.	Publiczna Szkoła Podstawowa nr 4 w Radomiu	
46.	Publiczne Gimnazjum nr 13 z Oddziałami Dwujęzycznymi w Radomiu	
47.	Zespół Szkół Spożywczych i Hotelarskich w Radomiu	
48.	Urząd Miasta Jelenia Góra	Delegatura NIK we Wrocławiu
49.	Komenda Miejska Policji w Jeleniej Górze	
50.	Fundacja na Rzecz Zapobiegania Narkomanii MARATON	
51.	Zespół Szkół Rzemiosł Artystycznych w Jeleniej Górze	
52.	Szkoła Podstawowa nr 11 w Jeleniej Górze	
53.	Gimnazjum nr 1 w Jeleniej Górze	
54.	I Liceum Ogólnokształcące w Jeleniej Górze	



Lp.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
55.	Urząd Miasta Zielona Góra	Delegatura NIK w Zielonej Górze
56.	Biuro Pełnomocnika ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych	
57.	Komenda Miejska Policji w Zielonej Górze	
58.	Zespół Szkół Plastycznych w Zielonej Górze*	
59.	Szkoła Podstawowa nr 18 w Zielonej Górze	
60.	Gimnazjum nr 1 w Zielonej Górze	
61.	Zespół Szkół Elektronicznych i Samochodowych w Zielonej Górze	

\* szkoły artystyczne, dla których organem założycielskim jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego

## Wykaz osób zajmujących stanowiska kierownicze w kontrolowanych jednostkach administracji publicznej

Lp.	Wyszczególnienie	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność
1.	Minister Edukacji Narodowej (do 13 sierpnia 2007 r. Minister Edukacji i Nauki)	Krystyna Szumilas – od 18 listopada 2011 r. Katarzyna Hall – od 17 listopada 2007 r. do 17 listopada 2011 r. Ryszard Legutko – od 14 sierpnia do 16 listopada 2007 r. Roman Giertych – od 6 maja 2006 r. do 13 sierpnia 2007 r. Michał Seweryński – od 31 października 2005 r. do 5 maja 2006 r.
2.	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	Bogdan Zdrojewski – od 17 listopada 2007 r. Kazimierz Ujazdowski – od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r.
3.	Dyrektor Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii	Piotr Jabłoński
4.	Dyrektor Ośrodka Rozwoju Edukacji	Piotr Dmochowski-Lipski – od 16 listopada 2012 r. Katarzyna Martynowska – od 26 lipca do 15 listopada 2012 r. (p.o. dyrektora) Jarosław Wojdyła – od 17 stycznia do 25 lipca 2012 r. (p.o. dyrektora) Joanna Berdzik – od 1 lipca 2010 r. do 16 stycznia 2012 r. Dorota Żyro – od 1 stycznia do 30 czerwca 2010 r. (p.o. dyrektora)
5.	Dyrektor Centrum Edukacji Artystycznej	Zdzisław Bojanowski
6.	Prezydent Miasta Bydgoszczy	Rafał Bruski
7.	Komendant Miejski Policji w Bydgoszczy	Waldemar Krzyżanowski – od 26 lutego 2011 r. Marek Echaust – od 24 kwietnia 2002 r. do 25 lutego 2011 r.
8.	Dyrektor Państwowego Zespołu Szkół Plastycznych w Bydgoszczy	Elżbieta Szymańska
9.	Dyrektor Szkoły Podstawowej nr 63 w Bydgoszczy	Elżbieta Wiewióra
10.	Dyrektor Gimnazjum nr 9 w Bydgoszczy	Wojciech Murawski
11.	Dyrektor Zespołu Szkół Budowlanych w Bydgoszczy	Tadeusz Nowak
12.	Prezydent Miasta Gdańska	Paweł Adamowicz
13.	Komendant Miejski Policji w Gdańsku	Zbigniew Pakuła
14.	Dyrektor Ogólnokształcącej Szkoły Muzycznej I i II stopnia w Gdańsku	Katarzyna Poznańska
15.	Dyrektor Szkoły Podstawowej nr 81 w Gdańsku	Mariola Cyranek
16.	Dyrektor Gimnazjum nr 29 w Gdańsku	Henryk Knospe
17.	Dyrektor II Liceum Ogólnokształcącego w Gdańsku	Waldemar Nocny
18.	Prezydent Bytomia	Damian Bartyła – od 8 października 2012 r. Halina Bieda – od 28 czerwca do 7 października 2012 r. (p.o. Prezydenta Bytomia) Piotr Koj – od 10 grudnia 2006 r. do 17 czerwca 2012 r.
19.	Komendant Miejski Policji w Bytomiu	Andrzej Szymczyk
20.	Dyrektor Ogólnokształcącej Szkoły Muzycznej I i II stopnia w Bytomiu	Jolanta Sznajder

Lp.	Wyszczególnienie	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność
21.	Dyrektor Szkoły Podstawowej nr 45 w Bytomiu	Urszula Łazuka-Datko
22.	Dyrektor Gimnazjum nr 7 w Bytomiu	Agnieszka Sudoł
23.	Dyrektor IV Liceum Ogólnokształcącego w Bytomiu	Tadeusz Paliga
24.	Prezydent Miasta Lublin	Krzysztof Żuk – od 13 grudnia 2010 r. Adam Wasilewski – do 12 grudnia 2010 r.
25.	Komendant Miejski Policji w Lublinie	Sławomir Gózdź
26.	Dyrektor Ogólnokształcącej Szkoły Muzycznej I i II stopnia w Lublinie	Zbigniew Trochimiuk
27.	Dyrektor Szkoły Podstawowej nr 51 w Lublinie	Marianna Olszańska
28.	Dyrektor Gimnazjum nr 10 w Lublinie	Tomasz Szablowski
29.	Dyrektor XXIII Liceum Ogólnokształcącego w Lublinie	Monika Wrona – od 1 września 2012 r. Alicja Fijałek – od 1 września 1991 r. do 31 sierpnia 2012 r.
30.	Prezydent Miasta Szczecin	Piotr Krzystek
31.	Komendant Miejski Policji w Szczecinie	Jacek Wolf – od 18 lutego 2010 r. Krzysztof Mechliński – od 1 do 17 lutego 2010 r. (p.o. komendanta) Jan Pytka – od 27 lutego 2008 r. do 31 stycznia 2010 r.
32.	Dyrektor Zespołu Szkół Muzycznych w Szczecinie	Piotr Piechocki – od 8 września 2010 r. Danuta Rodziewicz – od 2 sierpnia 2004 r. do 7 września 2010 r.
33.	Dyrektor Szkoły Podstawowej nr 37 w Szczecinie	Janusz Cymerman – od 1 lipca 2011 r. Karina Kopczyńska-Janiszewska – do 30 czerwca 2011 r.
34.	Dyrektor Gimnazjum nr 9 w Szczecinie	Teresa Ostrowska-Madejska
35.	Dyrektor Zespołu Szkół Budowlanych w Szczecinie	Renata Kowal-Marcinkowska
36.	Prezydent Miasta Radomia	Andrzej Kosztowniak
37.	Komendant Miejski Policji w Radomiu	Roman Jaśkiewicz
38.	Dyrektor Zespołu Szkół Muzycznych w Radomiu	Robert Pluta
39.	Dyrektor Publicznej Szkoły Podstawowej nr 4 w Radomiu	Aurelia Michałowska
40.	Dyrektor Publicznego Gimnazjum nr 13 z Oddziałami Dwujęzycznymi w Radomiu	Tomasz Gogacz
41.	Dyrektor Zespołu Szkół Spożywczych i Hotelarskich w Radomiu	Radosław Starczewski
42.	Prezydent Miasta Jeleniej Góry	Marcin Zawila
43.	Komendant Miejski Policji w Jeleniej Górze	Zbigniew Ciosmak
44.	Dyrektor Zespołu Szkół Rzemiosł Artystycznych w Jeleniej Górze	Bogdan Helik – od 1 kwietnia 2010 r. (do 30 listopada 2010 r. p.o. dyrektora) Małgorzata Kasztelen – do 30 marca 2010 r.
45.	Dyrektor Szkoły Podstawowej nr 11 w Jeleniej Górze	Eugeniusz Sroka
46.	Dyrektor Gimnazjum nr 1 w Jeleniej Górze	Jolanta Piasecka

Lp.	Wyszczególnienie	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność
47.	Dyrektor I Liceum Ogólnokształcącego w Jeleniej Górze	Eulalia Kłodawska-Szwajcer
48.	Prezydent Miasta Zielona Góra	Janusz Kubicki
49.	Pełnomocnik ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zielonej Górze	Renata Teodorczyk
50.	Komendant Miejski Policji w Zielonej Górze	Sebastian Banaszak – od 25 czerwca 2012 r. Sławomir Tomal – od 1 czerwca do 24 czerwca 2012 r. Tomasz Rabenda – od 1 sierpnia 2011 r. do 31 maja 2012 r. Sylwester Nowak – od 21 do 31 lipca 2011 r. Ryszard Błażnik – od 1 września 2010 r. do 20 lipca 2011 r. Mirosław Zienkiewicz – od 17 do 31 sierpnia 2010 r. Mariusz Jankowski – od 1 maja 2009 r. do 16 sierpnia 2010 r.
51.	Dyrektor Zespołu Szkół Plastycznych w Zielonej Górze	Jolanta Kostek
52.	Dyrektor Szkoły Podstawowej nr 18 w Zielonej Górze	Andrzej Brychcy – od 1 września 2012 r. Małgorzata Dmucha – od 1 września 2004 r. do 31 sierpnia 2012 r.
53.	Dyrektor Gimnazjum nr 1 w Zielonej Górze	Roman Łuczkiwicz
54.	Dyrektor Zespołu Szkół Elektronicznych i Samochodowych w Zielonej Górze	Stanisław Rogulski

Wykaz skontrolowanych organizacji pozarządowych:

1. Stowarzyszenie MONAR
2. Stowarzyszenie KARAN
3. Towarzystwo Profilaktyki Środowiskowej MROWISKO
4. Górnośląskie Stowarzyszenie FAMILIA
5. Towarzystwo NOWA KUŹNIA
6. Fundacja PRAESTERNO
7. Fundacja na Rzecz Zapobiegania Narkomanii MARATON

## Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r., poz. 124 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 49, poz. 463 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 139, poz. 814)
5. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.)
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.)
8. 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)
9. 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)
10. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych w bazach danych oświatowych, zakresu danych identyfikujących podmioty prowadzące bazy danych oświatowych, terminów przekazywania danych między bazami danych oświatowych oraz wzorów wydruków zestawień zbiorczych (Dz. U. Nr 277, poz. 2746 ze zm.)
11. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowych form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem (Dz. U. Nr 26, poz. 226)
12. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 15, poz. 142 ze zm.)
13. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach (Dz. U. Nr 228, poz. 1487)
14. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 5, poz. 46)
15. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych (Dz. U. Nr 228, poz. 1488)
16. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. Nr 51, poz. 458 ze zm.)
17. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17)
18. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz. U. Nr 23, poz. 225 ze zm.)

19. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. Nr 168, poz. 1324)
20. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 22 września 2004 r. w sprawie specjalistycznej jednostki nadzoru (Dz. U. Nr 226, poz. 2292 ze zm.)
21. Rozporządzenie 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 tego zadania (Dz. U. Nr 264, poz. 2207)
22. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25)
23. Zarządzenie Nr 590 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 października 2003 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez policjantów w zakresie przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich (Dz. Urz. KGP Nr 20, poz. 107 ze zm.)
24. Zarządzenie Nr 1619 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez policjantów w zakresie przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich oraz działań podejmowanych na rzecz małoletnich (Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 64)
25. Zarządzenie Nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP Nr 18, poz. 135 ze zm.)
26. Zarządzenie Nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych (Dz. Urz. KGP Nr 12, poz. 95 ze zm.)
27. Zarządzenie Nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym (Dz. Urz. KGP Nr 15, poz. 119 ze zm.)
28. Zarządzenie Nr 19 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 grudnia 2009 r. w sprawie połączenia Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli w Warszawie i Centrum Metodycznego Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej w Warszawie w Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie (Dz. Urz. MEN z 2010 r. Nr 1, poz. 5)

## Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Rzecznik Praw Dziecka
8. Minister Zdrowia
9. Minister Edukacji Narodowej
10. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
11. Komendant Główny Policji
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji Zdrowia
14. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
15. Przewodniczący Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych
16. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
17. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji