

OR. 1710.4.2019



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

URZĄD MIASTA BIAŁOGARD
WPEŁNIŁO

2019-04-23

Załączników:

Nr sprawy: 62-0135/2019

LSZ-410.003.04.2019

Emilia Bury
Burmistrz Białogardu
ul. 1-go Maja 18
78-200 Białogard.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/094 - Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|--|--|
| <i>Jednostka kontrolowana</i> | Urząd Miasta w Białogardzie ¹ , ul. 1-go Maja 18 (78-200 Białogard). |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i> | Emilia Bury, Burmistrz Białogardu od 21.11.2018 r. Poprzednio funkcję kierownika jednostki pełnił Krzysztof Bagiński, od dnia 5.12.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 2-6) |
| <i>Zakres przedmiotowy kontroli</i> | Działania na rzecz poszerzania i udoskonalania oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w tym w szczególności zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego. |
| <i>Okres objęty kontrolą</i> | Lata 2016-2018, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, oraz dla porównania dane statystyczne z lat poprzednich (2013-2015). |
| <i>Podstawa prawna podjęcia kontroli</i> | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² . |
| <i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i> | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie. |
| <i>Kontroler</i> | Maciej Mikulski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/50/2019 z 5.03.2019 r. (akta kontroli str.1) |

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Gmina Miasto Białogard⁴ realizowała zadania wynikające z obowiązujących rocznych Miejskich Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych⁵ i Miejskich Programów Przeciwdziałania Narkomanii⁶, a ich katalog był zgodny z zadaniami określonymi odpowiednio w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁷ i ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁸. Miasto, zgodnie z założeniami Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020⁹, wykonywało zadania na rzecz zwiększenia dostępności programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego¹⁰. Działania

¹ Dalej: Urząd.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: Miasto.

⁵ Dalej: program przeciwalkoholowy.

⁶ Dalej: program przeciwnarkotykowy.

⁷ Dz.U. z 2018 r., poz. 2137 ze zm., dalej: ustawa o przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

⁸ Dz.U. z 2018 r., poz. 1030 ze zm., dalej: ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii.

⁹ określonego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 - Dz. U. poz. 1492; rozporządzenie w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 weszło w życie 17 września 2016 r., z wyjątkiem części VI załącznika do rozporządzenia dotyczącej Programu zwalczania następstw zdrowotnych używania wyrobów tytoniowych i wyrobów powiązanych, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. (§ 2), dalej: Program Zdrowia.

¹⁰ Dalej: programy rekomendowane.

podjęte w latach 2016-2018 nie skutkowało jednak zwiększeniem liczby zrealizowanych programów rekomendowanych i liczby osób nimi objętych. Ponadto wdrażanie programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności nie znalazło odzwierciedlenia w miejskich programach przeciwalkoholowych na lata 2016-2019 i przeciwnarkotykowych na lata 2014-2018 i 2019-2022, w których nie wskazano również m.in. konkretnych celów i mierników. Świadczy to o braku należytej staranności w dostosowaniu celów i założeń programów do faktycznych potrzeb i specyfiki zagrożeń występujących wśród lokalnej społeczności oraz do obowiązujących przepisów.

Na programy rekomendowane, podjęte w latach 2016-2018, przeznaczono 0,6% (lata 2016 i 2017) oraz 0,4% (2018 r.) wszystkich wydatków na zadania dotyczące przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii. W 2016 r. wykonano cztery i w latach 2017-2018 po trzy takie programy, a liczba ich uczestników zmniejszyła się w tym okresie z 518 w 2016 r. do 272 w 2018 r. (uczniowie) oraz z 354 do 202 (rodzice).

Objęta kontrolą realizacja zleconych stowarzyszeniom ośmiu zadań publicznych w zakresie profilaktyki przeciwdziałania alkoholizmowi, dotyczących programów innych niż rekomendowane wykazała nieprawidłowości związane m.in. z nieustaleniem należności Miasta z tytułu wykorzystania środków dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub ich pobrania w nadmiernej wysokości w kwocie łącznej 2 922,85 zł oraz niedochodzeniem zwrotu tych środków, co naruszało art. 252 ust. 5 w zw. z art. art. 60 pkt 1 i art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ponadto:

- nieujęcia w programach przeciwnarkotykowych na lata 2014-2018 (od 21.08.2018 r.) i 2019-2022 zadań wynikających z art. 10 ust. 2a i 2b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii,
- nierzetelnej weryfikacji sprawozdań z realizacji zleconych zadań publicznych, skutkującej dopuszczeniem do nieterminowego rozliczenia dotacji poprzez złożenie sprawozdań końcowych z realizacji zleconych stowarzyszeniom zadań publicznych po terminie umownym oraz nieterminowym zwrotem niewykorzystanych środków dotacji w kwocie 1 049,91 zł z naruszeniem zapisów § 10 ust. 4 § 11 ust. 2 umów dotacyjnych oraz przepisów art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹², a także art. 252 ust. 2 ufp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

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

Realizacja zadań Miasta w zakresie spraw społecznych i ochrony zdrowia, w tym:

- zadań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii, tj. m.in.: współdziałania w przygotowaniu projektów programów przeciwalkoholowych i przeciwnarkotykowych, nadzorowanie wykonania ww. programów, współpraca z Miejską Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, inicjowanie i koordynacja realizacji działań w zakresie przeciwdziałania narkomanii,
 - współpraca z podmiotami działającymi w sferze ochrony zdrowia oraz prowadzenie spraw związanych z realizacją zadań Miasta przez organizacje pozarządowe
- należała do zadań komórek Urzędu: Wydziału Edukacji, Kultury i Spraw Społecznych (do 28.02.2019 r.) oraz Wydziału Komunikacji Społecznej i Promocji (od 1.03.2019 r.).

(akta kontroli str. 288)

Burmistrz powołał pełnomocników:

- ds. realizacji programów przeciwalkoholowych¹³ – do zadań którego należało koordynowanie i nadzór działań wynikających z tych programów, współpraca

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm. – dalej „ufp”.

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm. – dalej ustawa o pożytku.

¹³ Funkcję pełnomocnika pełni Bogdan Mieszkowicz-Adamowicz (od 2.01.2018 r.), wcześniej pełnili ją: Marcin Bachtak (od 30.06.2016 r. do 29.12.2017 r.) oraz Henryk Kraczkowski (od 20.03.2013 r. do 30.06.2016 r.).

z instytucjami, organizacjami i osobami fizycznymi działającymi w sferze profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, wdrażanie i propagowanie na terenie Miasta kampanii edukacyjnych w tym zakresie oraz przygotowanie projektów rocznych programów przeciwalkoholowych oraz sprawozdań z ich realizacji;

- ds. przeciwdziałania narkomanii¹⁴ – do zadań, którego należało prowadzenie, koordynacja działań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii i programów przeciwnarkotykowych, współpraca z instytucjami i organizacjami działającymi w sferze rozwiązywania problemów narkomanii, przygotowanie, przedkładanie projektów programów przeciwnarkotykowych i raportu z ich wykonania w danym roku oraz efektów jego realizacji.

(akta kontroli str. 7-13)

Pełnomocnik wyjaśnił, że w przedmiocie działań Miasta w zakresie profilaktyki i terapii od alkoholu od wielu lat istnieje nieformalny podział kompetencji i nadzoru. Pełnomocnik ds. realizacji programów przeciwalkoholowych nadzoruje działalność Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Białogardzie¹⁵ w zakresie wydawania zezwoleń i koncesji na sprzedaż napojów alkoholowych, przyjmowania i procedowania wniosków o zobowiązania do leczenia odwykowego, interwencyjnych oraz działalnością w zakresie terapii uzależnień. Funkcjonujący w strukturze Urzędu wydział merytoryczny nadzoruje działalność w zakresie profilaktyki, w tym m.in. realizowanej przez placówki edukacyjne i inne podmioty działające w obszarze profilaktyki.

(akta kontroli str. 433-435)

Diagnoza problemów uzależnień od środków psychoaktywnych na terenie Miasta została zawarta w „Miejskiej strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2015-2024”¹⁶, stanowiącej załącznik do uchwały nr VI/35/2015 Rady Miejskiej w Białogardzie¹⁷ z 25.03.2015 r. – w której opisano:

a) wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez Zespół doradczy do spraw przeciwdziałania narkomanii¹⁸ wśród młodzieży miejskich szkół podstawowych, szkół ponadgimnazjalnych i pracującej, w celu uzyskania informacji o przyczynach i stopniu rozpowszechnienia narkotyków, zainteresowania młodzieży środkami odurzającymi, jaki wpływ ma na to rodzina, warunki materialne, mieszkaniowe i środowisko rówieśnicze i jaki jest stosunek badanych do osób używających środki odurzające oraz wskazanie, że wnioski z tych badań znajdują się w raporcie Zespołu p.n. „Problem narkomanii wśród mieszkańców Miasta” z 2012 r.¹⁹

Z raportu z 2012 r. wynikało m.in., że:

- wśród uczniów szkół podstawowych - w 60,2% rodzin ich członkowie palą papierosy, a w 24,4% rodzin - nadużywa alkoholu. 6,4% uczniów wskazało, że piło alkohol, 16,7% - paliło papierosy, a 10,9% miało styczność z narkotykami lub znała osoby zażywające narkotyki (33,3% uczniów). 14,1% wskazało, że narkotyki są powszechne i można je łatwo zdobyć, a 1,3% uczniów sięgało po narkotyki kilka razy w tygodniu od dwóch lat. Ponad 80% badanych znało skutki zażywania narkotyków, zaś 18% nie znało tych skutków. 37,2% uczniów posiadało dużą wiedzę o narkotykach. 33% ankietowanych słyszało o programach profilaktycznych przeciwdziałania narkomanii i uznawało je za skuteczne (44%), a 38,5% za mało skuteczne,
- wśród uczniów gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych - w ponad 50% rodzin ich członkowie palili papierosy, a w 3% rodzin - nadużywali alkoholu i zażywali narkotyki. 60% ankietowanych wskazało, że piło alkohol, 26,3% - paliło papierosy, a 30% miało styczność z narkotykami oraz ich próbowało (25% uczniów). 40%

¹⁴ Funkcję pełnomocnika pełni Bogdan Mieszkowicz-Adamowicz (od 14.06.2016 r.)

¹⁵ Dalej: Komisja Alkoholowa.

¹⁶ Dalej: Strategia.

¹⁷ Dalej: Rada.

¹⁸ Dalej: Zespół.

¹⁹ Dalej Raport z 2012 r.

ankietowanych wskazało, że narkotyki są powszechne i można je łatwo zdobyć, a 5% ankietowanych sięgało po narkotyki kilka razy w miesiącu, zaś 1% - codziennie. 78,2% badanych знаło skutki zażywania narkotyków, a 11,8% nie znało tych skutków. 51% uczniów wiedziało wiele o narkotykach, 28,5% miało negatywny stosunek do osób zażywających narkotyki. 68% ankietowanych słyszało o programach profilaktycznych przeciwdziałania narkomanii.

b) diagnozę zjawiska dysfunkcji społecznej jakimi są uzależnienie od alkoholu i środków psychoaktywnych oraz współuzależnienie osób z otoczenia uzależnionych w populacji zamieszkującej Białogard na podstawie danych z Przychodni Terapii Uzależnienia od Alkoholu i Współuzależnienia w Białogardzie²⁰ z lat 2010-2014.

Z ww. danych wynikało, że liczba osób uczestniczących w terapii dla osób uzależnionych od kilku środków psychoaktywnych wzrosła z 15 w 2010 r. do 37 w roku 2014, zaś w liczba terapii dla uzależnionych od alkoholu wzrosła z 413 (w tym 58 w wieku do 35 lat) w 2010 r. do 439 (w tym 63 w wieku do 35 lat) w 2014 r. Sytuacja związana ze zjawiskiem uzależnienia od alkoholu została określona w diagnozie jako stabilna, wzrósł jednak odsetek osób zagrożonych trwale zjawiskiem bezdomności i bezrobocia, zwiększających ryzyko uzależnień (w szczególności od alkoholu). Zagrożenie zjawiskiem narkomanii określono jako rosnące, co miało związek z pojawianiem się coraz większej ilości substancji psychoaktywnych i przesuwaniem granicy wieku inicjacji narkotykowej.

W Strategii jako jeden z celów priorytetowych wskazano wsparcie osób i rodzin dotkniętych problemami uzależnień i przemocy w rodzinie, a w ramach tego celu określono: kierunki działań (pomoc specjalistyczna, wzmocnienie i upowszechnienie działań profilaktycznych, podniesienie świadomości społecznej i jakości świadczonych usług oraz wykonywanie zadań wynikających z miejskich programów) i sposób ich realizacji w zakresie uzależnień (zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych, zapewnienie ich rodzinom wsparcia psychologicznego, prawnego i społecznego, organizacja akcji profilaktycznych) oraz podmioty odpowiedzialne za ich realizację (w tym: Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Białogardzie²¹, Przychodnia Terapii, Komisja Alkoholowa i jednostki oświatowe).

(akta kontroli str. 24-94)

W 2016 r. został opracowany uaktualniony raport p.n. „Problem narkomanii wśród mieszkańców Miasta”²², w którym zawarto wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez członków Zespołu wśród 315 uczniów szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych z terenu Miasta w wieku od 10 do 24 lat. Wyniki diagnozy nie różniły się znacząco od wyników raportu z 2012 r. Z raportu tego wynikało, że członkowie rodzin ankietowanych palił papierosy (57,1%), spożywali alkohol (27%) i zażywali narkotyki (1,3%). 19% uczniów wskazało, że palił papierosy, 41,6% - piło alkohol (głównie piwo – 85,5%). W większości domów ankietowanych (55,5%) rozmawiano o narkotykach: często (22,5%), rzadko (33%). Znaczna liczba uczniów znała osoby zażywające narkotyki (41,2%), miała styczność z narkotykami (27,3%) oraz ich próbowała (15,9%). Głównym powodem sięgnięcia po narkotyki była ciekawość (81,8%). 33% ankietowanych wskazało, że narkotyki są powszechne i można je łatwo zdobyć, 4,8% - sięgało po narkotyki kilka razy w miesiącu, a 0,3% - codziennie. 37,5% uczniów miało negatywny stosunek do osób zażywających narkotyki. Zdecydowana większość badanych (90,1%) znała skutki zażywania narkotyków, a 58% uczniów oceniło swoją wiedzę na ten temat jako dużą. 49,8% uczniów wskazało, że w ich szkole były realizowane programy profilaktyczne i 47,3% ogólnej liczby badanych oceniło je jako skuteczne.

(akta kontroli str. 95-113)

W okresie objętym kontrolą, Rada uchwaliła następujące programy z zakresu objętego niniejszą kontrolą:

²⁰ Dalej: Przychodnia Terapii.

²¹ Dalej: MOPS.

²² Dalej: Raport z 2016 r.

- programy przeciwalkoholowe na 2016 r., 2017 r., 2018 r. i 2019 r.²³,
- programy przeciwnarkotykowe na lata 2014-2018 i na lata 2019-2022²⁴.

W treści ww. programów przeciwalkoholowych zapisano, że są one częścią Strategii, w której opracowano m.in. diagnozę problemów uzależnień od środków psychoaktywnych, a każdy z programów jest kolejną kontynuacją wieloletnich działań w zakresie profilaktyki uzależnień oraz ograniczania szkód społecznych i zdrowotnych, powstałych w wyniku nadużywania alkoholu. W treści programów przeciwnarkotykowych 2014-2018 i 2019-2022 opisana jest diagnoza zjawiska narkomanii na terenie Miasta, wynikająca z Raportu z 2012 r.

(akta kontroli str. 114-229)

Burmistrz Białogardu wyjaśniła, że mając na uwadze diagnozowanie problemów uzależnień od środków psychoaktywnych i alkoholu Urząd współpracował z następującymi instytucjami: Komisją Alkoholową, MOPS, Komendą Powiatowej Policji²⁵, szkołami podstawowymi i liceum, Specjalistycznym Ośrodkiem Wsparcia dla ofiar przemocy w Białogardzie.

Burmistrz wyjaśniła ponadto, że niewykorzystanie w treści programu przeciwnarkotykowego 2019-2022 diagnozy wynikającej z Raportu z 2016 r. wynika z reorganizacji osobowej merytorycznego wydziału i w chwili obecnej trwa proces tworzenia projektu uchwały zmieniającej treść tego programu. Zaistniała omyłka nie wpływa bezpośrednio na kierunki podjętych działań profilaktycznych, gdyż jej wnioski nie odbiegają od wniosków przedstawionych w Raporcie z 2012 r.

(akta kontroli str. 230-234)

Do ww. diagnozy służącej opracowaniu programów przeciwalkoholowych i przeciwnarkotykowych wykorzystywane były aktualne dane:

- w zakresie programów narkomanii:
 - wynikające z opinii zbieranych na regularnych spotkaniach organizowanych w latach 2014-2018 przez Zespół, w którym uczestniczyli pedagodzy i dyrektorzy szkół miejskich oraz szkół średnich z terenu Miasta, przedstawiciele Urzędu, MOPS, Przychodni Terapii, Komendy, Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej i Powiatowego Urzędu Pracy w Białogardzie, Stowarzyszenia Teen Challenge Chrześcijańska Misja Społeczna oddział w Białogardzie²⁶, dane zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności MOPS oraz Zasobach Pomocy Społecznej,
 - opinie zgłaszane podczas zrealizowanego 18.02.2016 r. szkolenia p.n. „Współczesne zagrożenia dla dzieci i młodzieży - dopalacze i środki odurzające”, w którym brali udział dyrektorzy szkół, pedagodzy i inni oddelegowani pracownicy placówek oświatowych z terenu powiatu białogardzkiego oraz przedstawiciele Komendy,
 - uwagi zgłaszane na spotkaniu z mieszkańcami na temat uzależnień zorganizowanym 31.03.2016 r., które poprowadził pełnomocnik ds. przeciwdziałania narkomanii,
 - raport opracowany przez Stowarzyszenie Start w Białogardzie w ramach realizacji w 2017 r. programu profilaktycznego p.n. „Przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym”,
- w zakresie programów przeciwalkoholowych:
 - dane zbierane przez pełnomocnika ds. programów przeciwalkoholowych dotyczące m.in. sprzedaży alkoholu (wartość sprzedaży, liczba zezwoleń punktów), skierowań na leczenie odwykowe (z Komendy, MOPS, rodzin uzależnionych, kuratora sądowego), pomocy społecznej kierowanej do osób z powodu uzależnienia lub nadużywania alkoholu, przemocy w rodzinie, liczby działających klubów abstynenta i ich członków, liczby uczestników terapii uzależnień, interwencji naruszeń prawa pod wpływem

²³ Wprowadzone uchwałami Rady: nr XIII/117/2015 z dnia 25.11.2015 r., XXVI/216/2016 z dnia 30.11.2016 r., XLII/309/2017 z dnia 29.11.2017 r., IV/117/2018 z dnia 28.12.2018 r., dalej: programy przeciwalkoholowe odpowiednio na 2016 r., 2017 r., 2018 r. i 2019 r.

²⁴ Wprowadzone uchwałami Rady nr XLVI/336/2013 z dnia 27.11.2013 r. i IV/18/2018 z dnia 28.12.2018 r., dalej: programy przeciwnarkotykowe odpowiednio: 2015-2018 i 2019-2022 r.

²⁵ Dalej: Komenda.

²⁶ Dalej: Teen Challenge.

alkoholu oraz wskaźników zatrudnienia socjalnego w Centrum Integracji Społecznej w Białogardzie (liczba uczestników indywidualnych programów zatrudnienia socjalnego, zajęć terapeutycznych terapii uzależnień, z pracownikiem socjalnym, doradcą zawodowym i animatorem pracy).

(akta kontroli str. 230-250, 288)

W programach przeciwalkoholowych na 2016, 2017, 2018 i 2019 r. zdefiniowano:

a) cele:

- ograniczenie szkód zdrowotnych spowodowanych nadużywaniem alkoholu,
- zmniejszenie skali zjawiska przemocy w rodzinie spowodowanego nadużywaniem alkoholu,
- ograniczenie skutków spożywania alkoholu ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży,
- ograniczenie rozmiarów naruszeń prawa oraz prowadzenie procedur zmierzających do uzyskania orzeczenia o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu,
- propagowanie trwałej abstynencji wśród uzależnionych,
- integracja społeczna osób uzależnionych poprzez działalność Centrum Integracji Społecznej,

b) główne kierunki działań: profilaktyka uzależnień, terapia, rehabilitacja uzależnień, pomoc psychospołeczna i prawna, edukacja publiczna i interwencja,

c) zadania programu zgodne z wykazem zawartym w art. 4¹ pkt 1-3, 5-7 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tj:

- zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych,
- udzielanie rodzinom, w którym występują problemy alkoholowe pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie,
- prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych,
- wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów alkoholowych,
- podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż, zakazu promocji i reklamy napojów alkoholowych oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego,
- wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej.

Każdemu zadaniu przypisano sposoby oraz wskaźniki monitoringu realizacji.

(akta kontroli str. 114-183)

W programach przeciwnarkotykowych 2014-2018 i 2019-2022 określono:

a) cele:

- ograniczenie szkód zdrowotnych,
- ograniczenie skutków zażywania narkotyków,
- ograniczenie rozmiarów naruszeń prawa,
- propagowanie zdrowego i aktywnego trybu życia,

b) zadania zgodne z wykazem zawartym w art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, tj.:

- zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i zagrożonych uzależnieniem,
- udzielanie rodzinom, w których występują problemy narkomanii pomocy psychospołecznej i prawnej,
- prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć

sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych,

- wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów alkoholowych.

Przy opisywaniu celów określonych w rocznych programach przeciwalkoholowych na lata 2016-2019 i programach przeciwnarkotykowych 2014-2018 i 2019-2022 nie zastosowano zasady SMART²⁷, mówiącej że cele powinny być opisane: konkretnie i prosto, mierzalnie, w sposób dający ocenić je jakościowo, realistycznie i w powiązaniu z czasem. Cele ww. programów nie spełniały ww. zasad, były bowiem sformułowane w sposób ogólny.

(akta kontroli str. 184-229)

Burmistrz wyjaśniła, że ww. cele nie zostały opisane zgodnie z zasadą SMART, gdyż zapisy aktów prawa normatywnego, na podstawie których tworzone ww. dokumenty, tj. ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawa o przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie wskazywały na taką konieczność. Burmistrz zadeklarowała jednocześnie, że biorąc pod uwagę czytelność, przejrzystość przyjmowanych programów oraz kolejno tworzonych na ich podstawie sprawozdań, zasada SMART zostanie uwzględniona przy dalszej pracy w tym zakresie.

(akta kontroli str. 423-428)

W rocznych programach przeciwalkoholowych na lata 2016-2019 i programach przeciwnarkotykowych 2014-2018 i 2019-2022 każdemu zadaniu przypisano sposoby jego realizacji.

W ww. programach nie zdefiniowano spodziewanych efektów ich realizacji oraz obiektywnie weryfikowalnych mierników oceny skuteczności osiągania wyznaczonych celów i realizacji zamierzonych zadań.

Programy przeciwalkoholowe i przeciwnarkotykowe zawierały co prawda wskaźniki monitorowania realizacji poszczególnych zadań jak np. liczba: osób (uczestniczących w poszczególnych programach, objętych poradnictwem, skierowanych na badania przez biegłego, które podjęły zatrudnienie, zgłosiły się do Punktu Konsultacyjnego ds. Przeciwdziałania Narkomanii) wniosków o sądowe zobowiązanie do podjęcia leczenia, posiedzeń Komisji Alkoholowej oraz Interdyscyplinarnego Zespołu Przeciwdziałania Przemocy porad, szkoleń, zrealizowanych programów, zawartych umów, podmiotów realizujących dany program, czy przedsięwzięcie, przeprowadzanych kontroli, jednakże bez określenia ich pożądanej do osiągnięcia wartości (mierników), co uniemożliwiało dokonanie oceny skuteczności danego programu.

(akta kontroli str. 114-229)

Burmistrz wyjaśniła: *W wymienionych programach nie zdefiniowano spodziewanych efektów ich realizacji. Jednakże, ustawa jak i wydawane przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Rekomendacje, nie wskazują w jaki sposób powinien być konstruowany program ani czy powinien zawierać określone pożądane wartości np. liczby osób uczestniczących w programach czy też np. objętych poradnictwem, które decydowałyby o skuteczności programu. Jeśli w trakcie kontroli pojawiają się sugestie dotyczące zawierania wskaźników efektywności, będą one wzięte pod uwagę przy konstruowaniu kolejnych programów.*

(akta kontroli str. 230-234)

Gmina w rocznych programach przeciwalkoholowych na lata 2016-2019 oraz programach przeciwnarkotykowych 2014-2018 i 2019-2022 nie uwzględniała zadań służących realizacji celu operacyjnego ²⁸ Programu Zdrowia, w zakresie poszerzenia i udoskonalenia oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach lub

²⁷ Tj. konkretnie i prosto (S – ang. Specific, Simple), mierzalnie (M – ang. Measurable), w sposób dający ocenić je jakościowo (A – ang. Assesable), realistyczne (R – ang. Realistic), w powiązaniu z czasem (T – ang. Time-bound). *Nowoczesne zarządzanie projektami*, pod redakcją naukową Michała Trockiego, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012,

²⁸ Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zrachowaniami ryzykownymi.

o potwierdzonej skuteczności, w szczególności zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego.

(akta kontroli str. 114-229)

Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholowi, zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi są realizowane zgodnie z Programem Zdrowia, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym²⁹. W myśl art. 7 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, podstawę do działań w zakresie przeciwdziałania narkomanii również stanowi Program Zdrowia.

Burmistrz wyjaśniła, że Program Zdrowia zakłada upowszechnianie oraz wdrażanie programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności adresowanej do dzieci i młodzieży w wieku szkolnym lub zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia, natomiast nie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego przeniesienia literalnie dokładnie takich samych zapisów do programów. W ww. programach przeciwnarkotykowych przeniesiono wykładnie w szerokim rozumieniu niniejszego zapisu do zadania 3, który wskazuje na prowadzenie działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dzieci i młodzieży, gdzie jednym ze wskazanych sposobów realizacji jest organizowanie w szkołach programów profilaktycznych. Roczne programy przeciwalkoholowe zakładały powyższe założenia realizacji profilaktyki uniwersalnej odnosząc się do Programu Zdrowia i zapisów zawartych w pkt 3.2.1 ust. 1 Krajowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w zadaniu 3 obejmującym również prowadzenie działalności edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, gdzie jednym ze sposobów realizacji jest dofinansowanie programów profilaktycznych adresowanych do dzieci i młodzieży oraz edukacja publiczna z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Ponadto w programie przeciwalkoholowym na 2019 r. jest jednoznaczne odesłanie do Programu Zdrowia, wskazujące zadania programu i sposób ich realizacji, uwzględniające cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych określone w Programie Zdrowia.

(akta kontroli str. 230-234)

Przywołany w treści programów przeciwalkoholowych i przeciwnarkotykowych Program Zdrowia oraz wskazanie do realizacji ustawowych zadań, obejmujących m.in. prowadzenie działalności informacyjnej, edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii, poprzez dofinansowanie programów profilaktycznych adresowanych do dzieci i młodzieży, nie uwzględniały zadań służących realizacji celu operacyjnego 2 Programu Zdrowia, w zakresie poszerzenia i udoskonalenia oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach, potwierdzonej skuteczności lub zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia.

W związku z obowiązującymi od 21.08.2018 r. zmianami ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii nie wprowadzono stosownych zapisów w programie przeciwnarkotykowym 2019-2022 adekwatnie do postanowień art. 10 ust. 2a i 2b tej ustawy, tj. aktualnej diagnozy w zakresie występujących w szkołach i placówkach systemu oświaty czynników ryzyka i czynników chroniących oraz zapisu o realizacji działań o potwierdzonej skuteczności lub opartych na naukowych podstawach. Zmiany uwzględniającej te zadania nie dokonano także w programie przeciwnarkotykowym na lata 2014-2018.

(akta kontroli str. 184-229)

Burmistrz wyjaśniła, że podstawa prawna programu przeciwnarkotykowego 2019-2022 uwzględnia ustawę o przeciwdziałaniu narkomanii, w której zawarte są zmiany ustawy. Natomiast wprowadzenie literalnych zapisów przenoszących przepis do programu uznaliśmy za bezpodstawny, ponieważ podstawa prawna została uaktualniona, a w programie widnieje ogólny zapis, który uwzględnia działania adekwatne do postanowień art. 10 ust. 2 a i 2b powyższej ustawy i rozporządzenia wydanego na podstawie art. 22 ust. 3. Burmistrz dodała, iż zgodnie z Rozporządzeniem Ministra

²⁹ Dz.U. z 2018 r., poz. 1492, ze zm.

Edukacji Narodowej z dnia 22 stycznia 2018 r. szkoły i placówki prowadzą systematyczną działalność wychowawczą, edukacyjną, informacyjną i profilaktyczną wśród uczniów i wychowanków, ich rodziców lub opiekunów oraz nauczycieli, wychowawców i innych pracowników. Natomiast powyższa działalność jest realizowana z uwzględnieniem form i działań określonych w ramach Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii.

(akta kontroli str. 230-234)

Urząd nie dysponował dokumentacją potwierdzającą dokonanie przez Miasto w latach 2017-2019 ewaluacji oceny działań profilaktycznych, wynikających z programów przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii zrealizowanych w latach poprzednich (tj. za lata 2016-2018) służących do opracowania programów przeciwalkoholowych i przeciwnarkotykowych na kolejne lata.

Sprawozdania z realizacji programów przeciwalkoholowych i przeciwnarkotykowych składane Radzie nie określały skuteczności tych programów, w tym stopnia osiągnięcia zakładanych celów.

(akta kontroli str. 288-317)

Burmistrz wyjaśniła, że ocenę działań profilaktycznych przeprowadzano m.in. na posiedzeniach Komisji Alkoholowej jako i Zespołu oraz podczas posiedzeń komisji i sesji Rady. W ramach działań Zespołu przeprowadzono i opracowano ankietę wśród młodzieży szkolnej (Raport z 2016 r.). Corocznie sporządzane były sprawozdania z obu programów. Informacje wynikające z ww. ocen zostały wykorzystane do opracowania programów na kolejne lata.

(akta kontroli str. 230-234)

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

Wydatki na realizację programów przeciwalkoholowych i przeciwnarkotykowych w okresie objętym kontrolą wynosiły:

- programów przeciwalkoholowych: w 2016 r. - 645,6 tys. zł, w 2017 r. - 539,1 tys. zł, w 2018 r. - 615,3 tys. zł,
- programów przeciwnarkotykowych: w 2016 r. - 26,5 tys. zł, w 2017 r. - 69,2 tys. zł, w 2018 r. - 12,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 258-272, 318-390)

W ramach ww. programów zostało zrealizowanych przez cztery miejskie szkoły podstawowe siedem programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności zalecane w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, a łączne wydatki w ramach budżetu programów przeciwalkoholowych i przeciwnarkotykowych na ich realizację wyniosły 9,8 tys. zł (0,5% ww. wydatków) tj.:

- w 2016 r. realizowano cztery programy: „Program domowych detektywów”, „Fantastyczne możliwości”, „Epsilon” i „Spójrz inaczej” a wydatki na ich realizację wyniosły łącznie 4 tys. zł, co stanowiło 0,6% wszystkich wydatków na ten cel,
- w 2017 r. – realizowano trzy programy: „Program domowych detektywów”, „Trzy koła” i „Archipelag skarbów” na które wydatkowano 3,5 tys. zł, co stanowiło 0,6% wszystkich wydatków na ten cel,
- w 2018 r. – realizowano trzy programy, „Program domowych detektywów”, „Fantastyczne możliwości” i „Przyjaciele Zippiego” a wydatki na ich realizację wyniosły 2,3 tys. zł, co stanowiło 0,4% wszystkich wydatków na ten cel.

W latach wcześniejszych (2013-2015) zostały zrealizowane dwa programy rekomendowane: „Program domowych detektywów” i „Spójrz inaczej”, a wydatki ramach budżetu programów przeciwalkoholowych i przeciwnarkotykowych na ich realizację wyniosły łącznie 4,9 tys. zł (uczestniczyło w nich łącznie 502 uczniów i 438 rodziców).

(akta kontroli str. 391-392, 401-422)

W latach 2016-2018 liczba uczniów objętych programami rekomendowanymi wyniosła: 518 w 2016 r., 439 w 2017 r. i 272 w 2018 r. W tym okresie zmalała również liczba rodziców uczestniczących w programach profilaktyki alkoholowej z 354 do 202.

(akta kontroli str. 391-392)

Burmistrz wyjaśniła, że działania w celu poszerzenia oferty programów rekomendowanych były realizowane poprzez zwiększenie planów finansowych szkół podstawowych, dla których jest organem prowadzącym, celem realizacji w placówkach programów rekomendowanych, w których uczestnikami była młodzież szkolna. Analizując skalę porównawczą lat 2013–2015 do okresu 2016–2019 zauważa się wzrost uczestników programów.

(akta kontroli str. 423-428)

W ww. okresie nastąpił wzrost liczby uczniów uczestniczących w programach innych niż rekomendowane lub bez naukowo potwierdzonej skuteczności w zakresie profilaktyki alkoholowej i narkomanii uniwersalnej z 839 uczestników w roku 2016 do 1 122 uczestników w 2018 r., przy jednoczesnym spadku profilaktyki selektywnej z 843 w 2016 r. do 402 w 2018 r. Łącznie wydatki na ww. programy wyniosły w 2016 r. – 221,5 tys. zł, w 2017 r. – 176 tys. zł i w 2018 r. – 282 tys. zł, tj. odpowiednio 33%, 28,9% i 44,9% łącznych wydatków na przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomanii.

W przypadku działań i przedsięwzięć profilaktycznych nieobjętych ww. programami liczba uczestników wyniosła 1 130 w 2016 r., 1 070 w 2017 r. i 633 uczestników w 2018 r., zaś wydatki na ten cel wyniosły odpowiednio 45,5 tys. zł (6,8%), 49,6 tys. zł (8,2%) i 36,8 tys. zł (5,9% łącznych wydatków na przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomanii).

(akta kontroli str. 393-400)

W latach 2016-2019 Burmistrz Białogardu corocznie ogłaszał otwarte konkursy ofert na wsparcie lub powierzenie do realizacji zadań publicznych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii.

(akta kontroli str. 436-485)

W ramach konkursów w latach 2016-2018 zlecano konkretne zadania dotyczące, m.in. prowadzenia na terenie Białogardu ogrzewalni, hostelu dla osób bezdomnych, upowszechniania kultury fizycznej w zakresie zapasów i podnoszenia ciężarów, piłki koszykowej, lekkiej atletyki, uprawiania geocachingu jako alternatywna forma spędzania czasu, skierowane w rzeczywistości do danej grupy podmiotów. Konkurs w 2019 r. został ogłoszony na wsparcie realizacji zadań publicznych w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym poprzez realizację zadań wynikających z programu przeciwalkoholowego na 2019 r. i programu przeciwnarkotykowego 2019-2022. Opis zadania przewidywał w ramach jego realizacji działania w zakresie: udzielania schronienia osobom bezdomnym, zwiększenia dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i osób zagrożonych uzależnieniem, udzielania rodzinom, w których występuje problem alkoholizmu lub narkomanii pomocy psychospołecznej i prawnej, prowadzenia profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej dotyczącej rozwiązywania problemów alkoholowych oraz narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenia zajęć sportowo - rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo - wychowawczych i socjoterapeutycznych, wspomagania działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów alkoholizmu i narkomanii, pomocy społecznej osobom uzależnionym i rodzinom osób uzależnionych, dotkniętym ubóstwem i wykluczeniem społecznym, integrowania ze środowiskiem lokalnym tych osób oraz przeciwdziałanie przemocy w rodzinie.

Miasto w ww. okresie udzielało również zleceń na realizację programów terapeutycznych na podstawie ofert składanych poza konkursem.

(akta kontroli str. 288, 477-485)

W latach 2016-2019 Burmistrz powierzył obowiązki m.in. w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym monitorowania wykonania umów o realizację zadań publicznych, kontrolę i ocenę wykonania ww. zadań oraz rozliczanie organizacji pozarządowych z tych umów – Monice Szczensnowicz³⁰.

(akta kontroli str. 273-281)

³⁰ Zatrudnionej na stanowisku ds. kultury i współpracy z organizacjami pozarządowymi w wydziale Edukacji, Kultury i Spraw Społecznych, a od 1.03.2019 r. – Naczelnika Wydziału Komunikacji Społecznej i Promocji.

Kryteria oceny poszczególnych ofert w ramach ww. konkursów uwzględniały: możliwość realizacji zadania przez oferenta, kalkulacje kosztów w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania, proponowaną jakość wykonania zadania, kwalifikacje posiadanej przez oferenta kadry, planowany udział środków własnych, wkład rzeczowy i osobowy oraz ocenę realizacji przez oferenta zadań zleconych w poprzednich latach.

Zlecając w latach 2016-2019 innym podmiotom do realizacji zadania z zakresu programów profilaktyki przeciwdziałania uzależnieniom, system i zasady wyboru ofert nie uwzględniały wytycznych ujętych w standardach i kryteriach oceny jakości programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego w ramach systemu rekomendacji, tj. nie uwzględniały, jako kryterium wyboru, wymogu realizacji programów o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji.

(akta kontroli str. 288, 436-485)

Kryteria wyboru ofert na realizację ww. zadań, jak wyjaśniła Burmistrz, były oceniane w oparciu o właściwy opis potrzeb w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym, ukierunkowany na lokalną grupę odbiorców. Opierając się na długoletniej współpracy z podmiotami, instytucjami oraz organizacjami pozarządowymi można było stwierdzić, iż żaden z powyższych nie podejmie się realizacji zadań z zakresu programów profilaktyki przeciwdziałania uzależnieniom uwzględniając w tym realizację programów o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, a w szczególności tych rekomendowanych. Dlatego realizację programów profilaktycznych rekomendowanych zlecano do przeprowadzenia białogardzkim placówkom oświatowym.

(akta kontroli str. 423-428)

Miasto w latach 2016-2019 nie ubiegało się o uzyskanie rekomendacji lub naukowego potwierdzenia skuteczności programów profilaktycznych ani nie udzielało wsparcia innym podmiotom w uzyskaniu rekomendacji bądź potwierdzenia skuteczności programów profilaktycznych realizowanych przez ten podmiot.

(akta kontroli str. 288)

Burmistrz wyjaśniła, że w ww. okresie Miasto realizowało zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w oparciu o rekomendowane programy profilaktyczne i nierekomendowane programy profilaktyczne, dzięki którym zlecono realizację zadań publicznych z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym, zgodnie z zapisami ustawy o pożytku, tym samym nie ubiegając się o uzyskanie rekomendacji na inne programy. Jednocześnie Miasto nie udzieliło wsparcia w pozyskaniu rekomendacji innemu podmiotowi, gdyż żaden z nich nie wystąpił do samorządu o współpracę w niniejszej sprawie.

(akta kontroli str. 423-428)

Badanie wybranych według osądu kontrolera 10 spraw dotyczących realizacji w latach 2017-2018 programów profilaktyki w ramach przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii o łącznej wartości 252,8 tys. zł, w tym dwóch programów rekomendowanych, wykazało, że:

- programy rekomendowane były zlecane do realizacji jednostce organizacyjnej Miasta (szkole podstawowej nr 5 poprzez zwiększenie planu finansowego szkoły),
- zadania publiczne dotyczące ośmiu programów nierekomendowanych były zlecane stowarzyszeniom w ramach otwartych konkursów ofert na wsparcie realizacji zadań publicznych Miasta w latach 2017-2018 (sześć zadań) oraz w trybie pozakonkursowym na podstawie ofert złożonych przez stowarzyszenie (dwa zadania),
- zlecone zadania były ujęte w programach przeciwalkoholowych na 2017 r. i 2018 r.,
- składane przez stowarzyszenia oferty zawierały opis zakładanych rezultatów, umowy określały m.in. koszt realizacji zadania, w tym wysokość środków publicznych przekazywanych w formie dotacji i udział środków finansowych zleceniobiorcy, a sprawozdania zawierały opis osiągniętych rezultatów,
- w przypadku czterech dotowanych zadań sprawozdania z realizacji zostały złożone terminowo, zaś w czterech z naruszeniem umownego terminu, w jednym z ww. przypadków nieterminowego złożenia sprawozdania Burmistrz wzywał na podstawie

§ 10 ust. 4 umowy nr EKS.524.11.2017 z 5.04.2017 r. Uczniowski Klub Sportowy Herkules z Białogardu³¹ do złożenia sprawozdania z realizacji zadania publicznego,

- w przypadku pięciu zleconych zadań środki dotacji zostały wykorzystane przez stowarzyszenia zgodnie z postanowieniami umowy.

(akta kontroli str. 486-502, 611-626)

Dotowane stowarzyszenia złożyły sprawozdania końcowe z realizacji zleconych przez miasto zadań po terminie umownym oraz nieterminowo rozliczyły środki dotacji z naruszeniem postanowień §10 ust. 4 §11 ust. 2 umów dotacyjnych oraz przepisów art. 18 ust. 1 ustawy o pożytku, a także art. 252 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, co miało miejsce w przypadku zadań realizowanych przez:

- Stowarzyszenie Start w Białogardzie, realizujące zadanie na podstawie umowy nr EKS.524.13.2018 z 30.03.2018 r. w terminie do 30.06.2018 r.; sprawozdanie złożone 20.02.2019 r., tj. ze 205 dniowym opóźnieniem, zaś zwrot niewykorzystanych środków dotacji w kwocie 1049,91 zł nastąpił w dniu 27.12.2018 r., tj. ze 165 dniowym opóźnieniem,
- Stowarzyszenie Integracji i Rozwoju Mniejszości Narodowych w Białogardzie³², realizujące zadanie na podstawie umowy nr EKS.525.44.2017 z dnia 29.09.2017 r. w terminie do 30.11.2017 r.; sprawozdanie złożone 12.01.2018 r., tj. z 13 dniowym opóźnieniem,
- Atletyczny Klubu Sportowego w Białogardzie³³, realizujący zadanie na podstawie umowy nr EKS.524.16.2018 z dnia 20.03.2018 r. w terminie do 31.12.2018 r.; sprawozdanie z realizacji zadania złożone zostało 4.02.2019 r., tj. z 3 dniowym opóźnieniem.

Po przekroczeniu ww. terminów Burmistrz nie wezwał do złożenia sprawozdania w terminie oraz terminowego zwrotu niewykorzystanych środków dotacji.

(akta kontroli str. 489, 492, 496-498, 507-519, 523-550, 563-584)

Burmistrz nie ustalił należności Miasta podlegającej zwrotowi z tytułu wykorzystania środków dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub ich pobrania w nadmiernej wysokości w kwocie łącznej 2 922,85 zł oraz nie dochodził zwrotu tych środków z naruszeniem art. 252 ust. 5 w zw. z art. 60 pkt 1 i art. 61 ust. 1 pkt 2 ufp, co dotyczyło niezgodnego z umową wykorzystania środków dotacji:

- w kwocie 1 461 zł przez Klub Atletyczny, który w sprawozdaniu z realizacji zadania p.n. „Wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej w zakresie zapasów w stylu wolnym i podnoszenia ciężarów jako sportu będącego alternatywą do spędzania wolnego czasu dla osób zagrożonych uzależnieniem” z 4.02.2019 r. rozliczył wydatki ze środków dotacji w kwocie 16 949 zł na udział w zawodach i transport, podczas gdy zgodnie z ofertą, stanowiącą załącznik do umowy nr EKS.524.16.2018 z dnia 20.03.2018 r. na ww. pozycje wydatków mógł przeznaczyć 14 080 zł, a zgodnie z § 6 ust.1 ww. umowy mogło nastąpić zwiększenie tego wydatku o nie więcej niż 10% (tj. do kwoty 15 488 zł),
- w kwocie łącznej 1 297,85 zł przez Herkules, który w sprawozdaniu z realizacji zadania p.n. „Upowszechnianie piłki koszykowej wśród dzieci i młodzieży z rodzin dysfunkcyjnych” z 6.03.2018 r. rozliczył wydatki ze środków dotacji w kwocie 891,75 zł na zakup nagród i pucharów (tj. o 297,85 zł za dużo), podczas gdy zgodnie z ofertą, stanowiącą załącznik do umowy nr EKS.524.11.2017 z dnia 5.04.2017 r. na ww. pozycje wydatków mógł przeznaczyć 540 zł, a zgodnie z §6 ust.1 ww. umowy mogło nastąpić zwiększenie tego wydatku o nie więcej niż 10% (tj. do kwoty 594 zł) oraz wydatki w kwocie 1 000 zł na opłaty związane ze zgłoszeniem do ligi, podczas gdy takich wydatków nie przewidziano w ofercie,
- w kwocie 164 zł przez Stowarzyszenie Mniejszości, które w sprawozdaniu z realizacji zadania p.n. Edukacja dzieci i młodzieży romskiej z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym w formie zajęć

³¹ Dalej: Herkules.

³² Dalej: Stowarzyszenie Mniejszości.

³³ Klub Atletyczny

pozalekcyjnych" z 12.01.2018 r. rozliczyło wydatki w kwocie 9 468,80 zł, podczas gdy przekazana dotacja wyniosła 9 648,80 zł.

(akta kontroli str. 486, 492-498, 507-562, 585-626)

Zgodnie z § 2 ust. 3 i § 6 ust. 1 i 2, § 10 ust. 4 i § 11 ust. 2 ww. umów dotacyjnych podmioty realizujące zadanie publiczne zobowiązane zostały do: złożenia sprawozdanie z wykonania zadania w terminie 30 dni od dnia zakończenia zadania, zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji do 31 stycznia następnego roku kalendarzowego lub (gdy termin realizacji zadania jest krótszy niż rok budżetowy) w terminie 15 dni od dnia zakończenia realizacji zadania oraz wykonania tego zadania zgodnie z ofertą z uwzględnieniem aktualizacji harmonogramu wydatków. Jeżeli dany wydatek finansowany z dotacji wykazany w sprawozdaniu z realizacji zadania nie był równy odpowiedniemu kosztowi określone w umowie, to uznany był za zgodny z umową wtedy, gdy nie nastąpiło zwiększenie tego wydatku o więcej niż 10%. Przekroczenie ww. postanowienia skutkowało uznaniem pobraniem części dotacji w nadmiernej wysokości.

Stosownie do art. 18 ust. 1 ustawy o pożytku, sprawozdanie z wykonania zadania publicznego określonego w umowie należy sporządzić w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego.

Zgodnie z art. 252 ust. 2 i ust 5 ustawy o finansach publicznych w przypadku gdy termin wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości. W myśl art. 60 pkt 1 w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 2 ufp organami pierwszej instancji właściwymi do wydawania decyzji w odniesieniu do należności budżetów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu kwot dotacji podlegających zwrotowi są - wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta albo marszałek województwa.

Naczelnik Wydziału Komunikacji i Promocji wyjaśniła, że przyczyną dopuszczenia do złożenia sprawozdań końcowych po terminie umownym, nieterminowego rozliczenia dotacji, nieustalenia należności Miasta podlegającej zwrotowi z tytułu wykorzystania środków dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania ich w nadmiernej wysokości (dotyczących realizację zadań publicznych w 2017 r.) był nadmiar obciążenia pracą pracowników wydziału merytorycznego, co uniemożliwiało prawidłowe wywiązywanie się ze swoich obowiązków. Monika Szczensnowicz wyjaśniła, że zadania dotyczące rozliczenia dotacji na realizację zadań publicznych w 2018 r. nadal wchodziły w jej zakres czynności, mimo, iż już za nie w praktyce nie odpowiadała. Za prawidłowe rozliczenie dotacji, ustalenie należności podlegającej zwrotowi i dochodzenie zwrotu środków w 2019 r. odpowiadał pracownik, zatrudniony w 2018 r. w Wydziale Edukacji, jednak zakres działań ws. współpracy z organizacjami pozarządowymi omyłkowo nie został uwzględniony w jego zakresie czynności.

(akta kontroli str. 429-432)

Burmistrz wyjaśniła, że przyczyną dopuszczenie do nieterminowego rozliczenia i zwrotu środków dotacji oraz nieustalenie należności Miasta z tytułu niezgodnego z umową wykorzystania tych środków były problemy kadrowe, w wydziale merytorycznym. *Od 15.01.2018 r. w niniejszych sprawach pracowały jedynie dwie osoby, wykonując czynności odpowiednio czterech osób tj. wszelkich spraw związanych z edukacją publiczną, niepubliczną, pomocą społeczną, ochroną i promocją zdrowia, kulturą w tym kulturą fizyczną i m.in. współpracą z organizacjami pozarządowymi. Tym samym nakład pracy przypadający na jednego pracownika uniemożliwiał prawidłowe wywiązywanie się ze swoich obowiązków. Poza tym za prawidłowe rozliczenie dotacji, ustalenie należności podlegającej zwrotowi i dochodzenie zwrotu środków w 2019 r. dotyczących realizacji zadań publicznych w 2018 r. odpowiadał pracownik, który został zatrudniony w 2018 r. w Wydziale Edukacji, Kultury i Spraw Społecznych i przyuczał się po raz pierwszy do wykonywania niniejszych czynności.* Burmistrz dodała, że w chwili obecnej w powstałym od 1.03.2019 r. Wydziale Komunikacji Społecznej i Promocji został zatrudniony pracownik, który będzie odpowiedzialny za monitorowanie wykonywania umów, kontrolę i ocenę wykonania zadań wynikających z zawartych umów oraz rozliczanie organizacji pozarządowych z zawartych umów o realizację zadań publicznych Miasta. Burmistrz zadeklarowała, że zatrudniony

pracownik dokona kontroli prawidłowości wykonywania zadania publicznego przez zleceniobiorcę, w tym wydatkowania przekazanej dotacji oraz środków publicznych m.in. za lata 2017- 2018, na co pozwala postanowienie § 9 ust. 1 ww. umów o realizację zadania publicznego, mówiący o tym, że kontrola zadania może być przeprowadzona w toku realizacji zadania publicznego oraz po jego zakończeniu do czasu ustania zobowiązania, czyli przez okres 5 lat, licząc od początku roku następującego po roku, w którym zleceniobiorca realizował zadanie publiczne.

(akta kontroli str. 423-428)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

1. W rocznych programach przeciwalkoholowych na lata 2016-2019 oraz programach przeciwnarkotykowych 2014-2018 i 2019-2022:

- nie uwzględniono zadań służących realizacji celu operacyjnego 2 Programu Zdrowia, w zakresie poszerzenia i udoskonalenia oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego,
- nie zdefiniowano spodziewanych rezultatów efektów ich realizacji oraz mierników oceny skuteczności osiągania wyznaczonych celów i realizacji zamierzonych zadań,
- nierzetelnie (bez zastosowania zasady SMART) opisano cele, które były sformułowane w sposób zbyt ogólny,
- nie wprowadzono stosownie do postanowień art. 10 ust. 2a i 2b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii zapisów w programach narkotykowych 2014-2018 (od 21.08.2018 r.) i 2019-2022, w związku z obowiązującymi od 21.08.2018 r. zmianami ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

(akta kontroli str. 114-234)

2. W wyniku nierzetelnego nadzoru nad realizacją zleconych zadań Miasto jako dotujący dopuściło do złożenia przez dotowane stowarzyszenia sprawozdań końcowych z realizacji zleconych zadań po terminie umownym oraz do nieterminowego rozliczenia dotacji z naruszeniem postanowień § 10 ust. 4 § 11 ust. 2 umów dotacyjnych oraz przepisów art. 18 ust. 1 ustawy o pożytku, a także art. 252 ust. 2 ufp, co miało miejsce w przypadku zadań realizowanych przez:

- Stowarzyszenie Start w Białogardzie - sprawozdanie z 205 dniowym opóźnieniem, zaś zwrot niewykorzystanych środków dotacji nastąpił ze 165 dniowym opóźnieniem,
- Stowarzyszenie Mniejszości - sprawozdanie złożone z 13 dniowym opóźnieniem,
- Klub Atletyczny - sprawozdanie złożone z 3 dniowym opóźnieniem.

Po przekroczeniu ww. terminów Burmistrz nie wezwał do złożenia sprawozdania w terminie oraz terminowego zwrotu niewykorzystanych środków dotacji.

(akta kontroli str. 486-498, 507-584)

3. Burmistrz nie ustalił należności Miasta podlegającej zwrotowi z tytułu wykorzystania środków dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub ich pobrania w nadmiernej wysokości w kwocie łącznej 2.922,85 zł oraz nie dochodził zwrotu tych środków z naruszeniem art. 252 ust. 5 w zw. z art. 60 pkt 1 i art. 61 ust. 1 pkt 2 ufp, co dotyczyło niezgodnego z umową wykorzystania środków dotacji:

- w kwocie 1 461 zł przez Klub Atletyczny,
- w kwocie 1 297,85 zł przez Herkules,
- w kwocie 164 zł przez Stowarzyszenie Mniejszości.

(akta kontroli str. 486-498, 507-562, 585-626)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ww. ustaleniami, w tym nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o:

- 1) ujęcie w programach przeciwalkoholowych i przeciwnarkotykowych zadań służących realizacji celu operacyjnego 2 określonego w Programie Zdrowia, dotyczących poszerzania i udoskonalania oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktycznych o naukowych podstawach lub potwierdzonej skuteczności, w szczególności zalecanych programów rekomendowanych,
- 2) ujęcie w programach przeciwalkoholowych i przeciwnarkotykowych precyzyjnych celów, spodziewanych rezultatów ich realizacji oraz mierników osiągnięcia wyznaczonych celów, dających podstawy do oceny skuteczności ich realizacji,
- 3) ujęcie w programie przeciwnarkotykowym zapisów dotyczących aktualnej diagnozy w zakresie występujących w szkołach i placówkach systemu oświaty czynników ryzyka i czynników chroniących, zgodnie z wymogami art. 10 ust. 2a i 2b ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii,
- 4) wyegzekwowanie od Stowarzyszenia Start z Białogardu odsetek z tytułu nieterminowego zwrotu niewykorzystanych środków dotacji,
- 5) dokonanie kontroli prawidłowości realizacji zadań publicznych i ustalenie należności Miasta z tytułu wykorzystania środków dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub ich pobrania w nadmiernej wysokości w kwocie łącznej 2 922,85 zł oraz wyegzekwowanie zwrotu tych środków wraz z należnymi odsetkami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*


Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie wykonania
wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Szczecin, **17** kwietnia 2019 r.

Kontroler:
Maciej Mikulski
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
2019. Wice Dyrektor
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Szczecinie
Karolina Wyszczotkowska
.....
podpis