DON.BK.III.1710.14.2013.AK

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-16-02/2013
P/13/068

DON + DSP + DF

12.12.2013 G

PREZYDENT MIASTA
Jerzy Wilk

EOD UM Elbląg 2013-12-11
Rejestr pism i spraw 11:20:49
PISMO PRZYCHODZĄCE
Numer pisma 101421/2013/P

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/068 Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży szkolnej.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.

Kontrolerzy

Leszek Żywucki specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88612 z dnia 28 października 2013 r.

Andrzej Sibierski inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88620 z dnia 18 listopada 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.1-4)

Jednostka kontrolowana adres

Urząd Miejski w Elblągu (dalej: „Urząd" bądź „Miasto").
82 – 300 Elbląg, ul. Łączności 1.

kierownik jednostki kontrolowanej

Jerzy Wilk, Prezydent Miasta Elbląg (dalej: „Prezydent"), od dnia 7.07.2013 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości[1] działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia zwłaszcza:

- opracowanie strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2009 – 2020,
- realizacja zadań w zakresie profilaktyki i rozwiazywania problemów alkoholowych, w oparciu o Miejskie Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: MPPiRPA) przyjęte na lata 2011, 2012, 2013,
- realizowanie zadań w zakresie przeciwdziałania narkomanii na podstawie gminnego programu przeciwdziałania narkomanii przyjętego na lata 2012 – 2016,
- wspomaganie działań w zakresie profilaktyki narkomanii, prowadzonej wśród dzieci i młodzieży szkolnej,
- wspieranie integracji środowiskowej dzieci i młodzieży szkolnej mającej trudności z przystosowaniem do życia.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- prowadzenia zajęć świetlicowych w 16 grupach wychowawczych w roku szkolnym 2011/2012 oraz w 25 grupach w roku szkolnym 2012/2013, w których liczba uczniów przekraczała 25 osób,
- wyodrębnienia w 2011 r. i 2012 r. środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego w wysokości odpowiednio 0,51 i 0,57 %, tj. poniżej 1 % planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli,

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

co było niezgodnie z art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela[2],

- niesporządzenia za lata 2011-2012 raportów z wykonania i efektów realizacji GPPN i nie przedłożenie ich Radzie Miejskiej w Elblągu, czym naruszono postanowienia art. 11 ust. 1 ustawy o zapobieganiu narkomanii[3],
- sporządzenia informacji z realizacji zadań wynikających z gminnego programu przeciwdziałania narkomanii za 2011 r., w której wykazano m.in. wydatki na realizację tego programu w łącznej kwocie 24,1 tys. zł, pomimo iż od 1 stycznia 2011 r. do 23 października 2012 r. gmina nie posiadała takiego programu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Strategia rozwiązywania problemów społecznych.

Opis stanu faktycznego

Rada Miejska Elbląga uchwałą nr XX/419/2009 z dnia 19 marca 2009 r. przyjęła Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych w Elblągu na lata 2009 – 2020 (dalej: SPSS lub Strategia). Analizę realizacji Strategii powierzono Wydziałowi Społecznemu (obecnie Departamentowi) we współpracy z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej (dalej: MOPS).

Przy opracowaniu strategii wykorzystano dane i materiały informacyjne 27 instytucji i organizacji oraz szkół podstawowych i gimnazjów z terenu Miasta Elbląga, w tym m.in. Komendy Miejskiej Policji w Elblągu, Caritas Diecezji Elbląskiej, Centrum Odwykowo – Terapeutyczne oraz Stowarzyszenia Klub Abstynenta „Żuławy".

Strategia opracowana została rzetelnie, gdyż m.in.:

- Zidentyfikowano w niej najważniejsze problemy społeczne Miasta Elbląga, którymi były opieka nad rodziną i dzieckiem, osobami starszymi i niepełnosprawnymi, bezrobocie, marginalizacja i wykluczenie społeczne, a zwłaszcza bezdomność i uzależnienie. Ich rozpoznania dokonali pracownicy MOPS oraz Departamentu Społecznego we współpracy z Komendą Miejską Policji w Elblągu (dalej: KMP), Sądem Rejonowym w Elblągu oraz podczas konsultacji i spotkań z przedstawicielami organizacji i instytucji pozarządowych z terenu Miasta Elbląga.
- Określono w niej zrozumiałe i adekwatne dla miasta Elbląga cele strategiczne i szczegółowe prowadzące do rozwiązania lub zminimalizowania każdego ze wskazanych problemów społecznych. I tak przykładowo w ramach uzależnienia określono dwa cele główne: „Profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych" oraz „Zmniejszenie zagrożenia narkomanią". Celom tym przypisano cele szczegółowe. Istniała spójność pomiędzy problemami społecznymi, a celami rozwoju, ponieważ celom szczegółowym przypisano poszczególne zadania do realizacji.

  W zakresie celu szczegółowego, dotyczącego rozwiązywania problemów alkoholowych zadaniami takimi było m.in.: zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu oraz wspieranie zatrudnienia socjalnego jako instrumentu rehabilitacji społecznej osób uzależnionych od alkoholu. W przedmiocie natomiast rozwiazywania problemów wynikających z uzależnienia od narkotyków zadaniami było m.in.: zapewnienie kontynuacji wsparcia oraz terapii osobom, które ukończyły

[2] Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.

[3] Dz.U. z 2012 r. poz.124

leczenie w ośrodkach stacjonarnych, budowanie systemu działań wspierających rozwiązywanie problemów alkoholowych.

W analizowanym okresie Departament Społeczny opracował „ocenę zasobów pomocy społecznej" za 2011 i 2012 r., będącą m.in. analizą realizacji strategii. W ocenach tych wskazano dane statystyczne, porównujące je z danymi z lat ubiegłych oraz wskazano prognozę. Przykładowo z ocen dotyczących ww. lat wynika, że w 2011 r. zmniejszyła się liczba osób korzystających z pomocy z powodu narkomanii z 30 do 19, a w 2012 r. osób takich było 21.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W Strategii nie określono wskaźników mających na celu ocenę stanu jej realizacji.

(dowód: akta kontroli str.6-72)

W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Społecznego podał, że na wskaźniki te nie zwrócono uwagi. Tym niemniej zostanie na nie zwrócona uwaga podczas ewaluacji programu.

(dowód: akta kontroli str.73-75)

2. Zakres realizowanych działań oświatowych.

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie na terenie Miasta Elbląg ogólna liczba placówek oświatowych zmniejszyła się z 42 w roku szkolny 2011/2012 do 40 w 2012/2013, przy czym spadek o 2 jednostki dotyczył szkół ponadgimnazjalnych. W tych samych latach łączna *średnioroczna liczb uczniów tych placówek* zmniejszyła się z 16.232 do 15.428, tj. o 5 %.

W roku szkolnym 2012/2013 liczby poszczególnych rodzajów szkół oraz liczby uczniów do nich uczęszczających kształtowały się następująco:

- szkoły podstawowe – 15 – uczniów 5.957,
- gimnazja – 10, uczniowie – 3.154,
- szkoły ponadgimnazjalne – 13, uczniowie – 5.915,
- specjalne ośrodki szkolno – wychowawcze – 2, uczniowie – 402.

Podkreślić należy, że przy zmniejszeniu się w ostatnich dwóch latach szkolnych liczby uczniów o 5 %, zwiększeniu uległa zarówno liczba pedagogów i psychologów w tych szkołach (w przeliczeniu na pełne etaty) odpowiednio o 1,65 i o 3,8 etatu, natomiast pielęgniarek zmniejszyła się o 2 osoby. Należy podkreślić, że w każdej szkole, dla której Miasto Elbląg było organem prowadzącym zatrudniony był: psycholog, pedagog i pielęgniarka.

(dowód: akta kontroli str.77)

W analizowanych latach szkolnych, stosownie do § 7 ust. 1 załącznika nr 2 oraz § 9 ust. 1 załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół[4], Miasto zorganizowało zajęcia świetlicowe we wszystkich prowadzonych szkołach podstawowych i gimnazjach. W roku szkolnym 2012/2013 w szkołach podstawowych na zajęcia takie uczęszczało 38,9 % średniorocznej liczby uczniów, a w gimnazjach – 14,5 %. W porównaniu do roku szkolnego 2011/2012 procentowy wskaźnik uczniów uczestniczących w zajęciach świetlicowych w szkołach podstawowych pozostawał w zasadzie na niezmienionym poziomie (wzrósł tylko o 0,9%), natomiast w gimnazjach zwiększył się o 5,3 %.

[4] Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.

W roku szkolnym 2012/2013 liczba uczniów w grupach wychowawczych na zajęciach świetlicowych w szkołach podstawowych wynosiła od 11 do 42 uczniów, a w roku 2011/2012 od 13 do 40 uczniów. W tych samych latach liczebność grup wychowawczych w gimnazjum wynosiła odpowiednio od 21 do 30 i od 25 do 36 uczniów.

(dowód: akta kontroli str.77-83)

Ustalone nieprawidłowości

Zajęcia świetlicowe prowadzono w grupach wychowawczych o liczebności przekraczającej dopuszczalną wielkość 25 osób, czym naruszono § 7 ust.2 cyt. wyżej załącznika nr 2 oraz § 9 ust. 2 załącznika nr 3.

W analizowanych latach szkolnych ilość grup wychowawczych z liczbą uczniów powyżej 25 osób w szkołach podstawowych i gimnazjach zwiększyła się łącznie z 19 do 30, co w stosunku do ogólnej liczby grup wychowawczych w tych placówkach stanowiło 18,1 % i 29,1 %.

(dowód: akta kontroli str.76)

W złożonym wyjaśnieniu na powyższą okoliczność Pan Krzysztof Guzek, będący z-cą Dyrektora Departamentu Edukacji od 1.09.2007 r. podał, że spowodowane to było względami organizacyjnymi, w tym ograniczeniami lokalowymi, uniemożliwiającymi zorganizowanie świetlicy. Zobowiązał się jednocześnie podjąć działania aby grupy te nie przekraczały 25 uczniów.

(dowód: akta kontroli str.84-90)

3. Kontrolowanie realizacji obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16 – 18 lat.

Opis stanu faktycznego

W analizowanych latach szkolnych, zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[5] (dalej: ustawa o systemie oświaty) Prezydent Elbląga kontrolował spełnianie obowiązku nauki m.in. poprzez zwrócenie się pismami z dnia 6.10.2011 r. oraz 2.10.2012 r. do dyrektorów szkół ponadgimnazjalnych o nadesłanie informacji dotyczącej spełniania obowiązku nauki przez młodzież zamieszkałą na terenie Miasta. Informacje otrzymane od dyrektorów szkół ponadgimnazjalnych były weryfikowane z danymi wynikającymi z prowadzonej ewidencji spełniania obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki. W wyniku weryfikacji danych w roku szkolnym 2011/2012 r. w stosunku do 358 uczniów, a w roku szkolnym 2012/2013 – 330 uczniów nie dysponowano informacjami o spełnianiu obowiązku szkolnego. Dlatego stosownie do art. 18 ust.1 i 2 cyt. wyżej ustawy o systemie oświaty Prezydent do rodziców dzieci podlegających obowiązkowi nauki, występował z żądaniem udzielenia informacji o spełnianiu przez nie obowiązku nauki, bądź ewentualnych zmianach w tym zakresie. Ze względu na brak informacji o 132 uczniach w roku szkolnym 2011/2012 i 101 – 2012/2013, Prezydent zwracał się do KMP o ustalenie miejsca pobytu dzieci. W wyniku podjętych przez KMP działań ustalono, że w roku szkolnym 2011/2012 spośród 132 osób – 23 uczniów realizowało obowiązek nauki, 57 wyjechało za granicę, jeden ukończył 18 lat. W stosunku do 47 Prezydent nie podejmował dalszych działań w celu ustalenia spełniania obowiązku nauki. W roku szkolnym 2012/2013 KMP odmówiła natomiast podjęcia działań w celu ustalenia miejsca pobytu uczniów. Prezydent natomiast nie podejmował innych działań zmierzających do ustalenia, czy osoby te spełniają obowiązek nauki .

[5] Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

W wyjaśnieniach z-ca Dyrektora Departamentu Edukacji nie potrafił wskazać przyczyn nie podejmowania innych działań w celu ustalenia spełniania obowiązku nauki przez ww. osoby

(dowód: akta kontroli str.91-108)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w stosunku do 47 uczniów w roku szkolnym 2011/2012 oraz 101 w roku szkolnym 2012/2013 Prezydent nie dysponował danymi dotyczącymi spełniania obowiązku nauki przez tych uczniów. Uzasadniono to tym, że Prezydent nie dysponuje uprawnieniami, które w skuteczny sposób umożliwiłyby mu spełnienie tego obowiązku, zwłaszcza w przypadku odmówienia przez Policję podjęcia działań w celu ustalenia miejsca pobytu uczniów, wobec których zachodzi uzasadnione podejrzenie nie spełniania przez nich obowiązku nauki.

(dowód: akta kontroli str.96-101)

4. Doskonalenie nauczycieli w zakresie przeciwdziałania zjawiskom patologicznym w szkole.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela[6] w analizowanych latach szkolnych w budżecie Miasta wyodrębniono środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego.

W budżetach Miasta Elbląga na lata 2011-2013 wysokość zaplanowanych środków na w/w cele wynosiła odpowiednio: 454,5, 557,3 i 508,5 tys. zł. W stosunku do planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. Stanowiły one 0,52, 0,58 i 0,51 %. W latach 2011-2013 środki te były zatem prawie o połowę niższe od odpisu przewidzianego wówczas w art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela[7].

Wykonanie tych środków w porównaniu do planu po zmianach kształtowało się na poziomie 97 % w 2012 r. i 99 % w 2011 r. i 39,3 % po pierwszym półroczu 2013 r.

W 2012 r. na doskonalenie nauczycieli w zakresie umiejętności psychologiczno – pedagogicznej przeznaczono 81,3 tys. zł, tj. 15 % ogólnej kwoty środków przeznaczonych na doskonalenie zawodowe. W porównaniu do 2011 r. odsetek ten zwiększył się o 1,4 %. Środki te były o 20,3 tys. zł większe w porównaniu do 2011 r. (61, tys. zł). W 2012 r. w zakresie umiejętności psychologiczno – pedagogicznych przeszkolono 61 nauczycieli, tj. o jednego więcej w porównaniu do 2011 r. Do 31.08.2013 r. przeznaczono na nie 25 % środków z doskonalenia zawodowego i wyniosły one 50 tys. zł. Przeszkolono 50 nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str.109-112)

Ustalone nieprawidłowości

Środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego wyodrębniono w latach 2011 – 2012 na poziomie prawie o połowę niższym od odpisu przewidzianego w art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela[8], wg którego powinny one wynosić 1 %.

(dowód: akta kontroli str.109)

---

[6] Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.
[7] Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.
[8] Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.

W wyjaśnieniach z-ca Dyrektora Departamentu Edukacji podał, że spowodowane to było zmniejszeniem zapotrzebowania na doskonalenie ze strony nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str.89-90)

5. Realizacja zadań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Opis stanu faktycznego

W analizowanym okresie obowiązywały trzy Miejskie Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: MPPiRPA lub Program) na lata 2011, 2012 i 2013, przyjęte uchwałami Rady Miejskiej w Elblągu[9].

(dowód: akta kontroli str.113)

W programach określono cele do realizacji. I tak na przykład w programie na 2013 r. określono ich jedenaście w tym m.in.:

- tworzenie dzieciom i młodzieży warunków do trzeźwego i zdrowego stylu życia (miejsca do uprawiania sportu i zabawy, rozwijanie zainteresowań, zajęcia pozalekcyjne, wypoczynek zimowy i letni),
- zapewnienie dzieciom i młodzieży dostępu do programów edukacyjnych i profilaktycznych, kształtujących prawidłowe postawy osobowościowe oraz uczących umiejętności potrzebne do życia bez alkoholu i używek,
- zapewnienie pomocy opiekuńczo – wychowawczej, psychologicznej, socjoterapeutycznej i socjalnej dzieciom i młodzieży z rodzin dotkniętych problemem alkoholowym.

  Osiągnięcie tych celi zaplanowano przez realizację trzech zadań, na które w planie pierwotnym zabezpieczono środki finansowe w łącznej kwocie 2.100 tys. zł[10].

Głównym beneficjentem programu na 2013 r. był Departament Edukacji, który w ramach działania pn. „Dofinansowanie działalności wychowawczej i informacyjnej wśród dzieci i młodzieży w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi" na realizację zadań wydatkował ogółem 910 tys. zł[11]. Realizacją tych programów zajmowały się departamenty Urzędu, placówki oświatowe, organizacje pozarządowe oraz jednostki które w swoich działaniach zajmują się zarówno profilaktyką jak i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, a także społecznych. Przy tworzeniu kolejnych programów wykorzystywano wnioski z realizacji programów z lat poprzednich. Przykładem są zajęcia pozalekcyjne z zakresu profilaktyki oraz świetlice socjoterapeutyczne. W MPPiRP określano skalę zjawiska

---

[9] odpowiednio nr XXXI/718/2010 z dnia 4 listopada 2010, XI/298/2011 z dnia 29 grudnia 2011, XX/531/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r.

[10] 1. Dofinansowanie instytucji i organizacji w zakresie profilaktyki oraz pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu – 120 tys. zł,
2. Dofinansowanie działalności wychowawczej i informacyjnej wśród dzieci i młodzieży w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi – 1.196 tys. zł,
3. Wspomaganie działalności i instytucji i stowarzyszeń realizujących zadania związane z rozwiązywaniem problemów alkoholowych i społecznych – 784 tys. zł

[11] 1. Dofinansowanie wypoczynku zimowego w formie obozów, zimowisk dla dzieci z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej oraz pozostałe formy wypoczynku zimowego, w tym organizacja półzimowisk – 140 tys. zł,
2. Dofinansowanie wypoczynku letniego w formie obozów, kolonii, wyjazdów integracyjno – edukacyjnych czy półkolonii dla dzieci z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej – 500 tys. zł
3. Zajęcia socjoterapeutyczne i profilaktyczne oraz imprezy okolicznościowe dla dzieci i młodzieży – 90 tys. zł,
4. Dofinansowanie programów profilaktyczno – edukacyjnych związanych z problematyka uzależnień, realizowanych przez placówki oświatowe – 80 tys. zł.

wśród dzieci i młodzieży. Przykładowo wskazano populację osób, u których występują różne kategorie problemów alkoholowych m.in. dzieci i młodzież wychowująca się w rodzinach alkoholików, nieletni przebywający na Oddziale Dziecięcym SPZOZ Szpitala Miejskiego. Przyjęte do realizacji zadania w zakresie profilaktyki odnosiły się także do rodzin osób uzależnionych (współmałżonków, dzieci). Ze względu na roczny czas obowiązywania programów nie określano perspektywy czasowej osiągania zakładanych celów. Miasto posiadało dane statystyczne o skuteczności wdrażania Programów. Z danych tych wynika, m.in. że w 2012 r. w porównaniu do 2011 r. zmniejszyła się liczba osób uzależnionych korzystających z terapii odwykowej z 1.522 do 1.230 oraz osób współuzależnionych z 304 do 165. Nastąpił natomiast wzrost liczby osób uzależnionych w punktach konsultacyjnych odpowiednio z 925 do 1080.
Z informacji udzielonej przez KMP wynika, że w analizowanym okresie nie wystąpiły udokumentowane przypadki sprzedaży alkoholu osobom poniżej 18 roku życia.

(dowód: akta kontroli str.113-155, 261-263)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W MPPiRP nie określono wskaźników mających na celu ocenę stanu jego realizacji oraz wskaźników pozwalających monitorowanie stopnia osiągania celów, co praktycznie wykluczyło możliwość dokonania oceny skuteczności tego programu.

(dowód: akta kontroli str.113-155)

W wyjaśnieniach Dyrektor MPPiRP podał, że nie zwrócono na to uwagi. Zobowiązał się aby zostały one określone w Programie na 2014.

(dowód: akta kontroli str.73-75)

6. Realizacja zadań w zakresie przeciwdziałania narkomanii.

Opis stanu faktycznego

W analizowanym okresie w Mieście Elblągu obowiązywał jeden Gminny program przeciwdziałania narkomanii przyjęty na lata 2012–2016 (dalej: GPRPN). Został on uchwalony przez Radę Miejską w Elblągu[12]. W jego opracowaniu brali udział:, Departament Społeczny Urzędu Miejskiego w Elblągu, Departament Edukacji Urzędu Miejskiego w Elblągu Komenda Miejska Policji w Elblągu, Stowarzyszenie Katolicki Ruch Antynarkotyczny KARAN w Elblągu i Stowarzyszenie MONAR w Elblągu. Uchwała nie była przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych wojewody.
Jej wykonanie powierzono Prezydentowi Miasta Elbląg. Program uwzględniał też problematykę profilaktyki narkomanii w szkołach dla dzieci i młodzieży oraz kierunki działań określone w obszarze Profilaktyka Krajowego programu przeciwdziałania narkomanii na lata 2011 – 2016 oraz Wojewódzkiego programu przeciwdziałania narkomanii na lata 2009-2012[13], a zwłaszcza takie jak:

- przeprowadzanie kampanii edukacyjno – informacyjnych propagujących postawy abstynenckie wśród dzieci, młodzieży i dorosłych oraz informujących o ryzyku związanym z używaniem narkotyków,
- wspieranie programów rozwijających kompetencje wychowawcze rodziców i nauczycieli,
- wdrożenie i upowszechnienie w szkołach podstawowych i gimnazjach programów profilaktyki uniwersalnej,
- rozpowszechnianie podręczników i innych publikacji z obszaru profilaktyki narkomanii,

---

[12] uchwałą nr XVIII/477/2012 z dniu 23 października 2012 r.

[13] Załącznik do Uchwały Nr XXV/476/08 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 grudnia 2008 r.

- opracowanie i upowszechnianie materiałów informacyjno-edukacyjnych z zakresu promocji zdrowia i profilaktyki narkomanii,
- wspieranie szkoleń w zakresie profilaktyki narkomanii,
- zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej dla osób używających szkodliwie i uzależnionych od narkotyków.

W GPPN określono jeden cel ogólny – przeciwdziałanie narkomanii w Elblągu, trzy cele szczegółowe – zmniejszenie zapotrzebowania na narkotyki i ograniczenie ich dostępności, zwiększenie świadomości społecznej w przedmiocie problemów związanych z używaniem narkotyków i możliwości zapobiegania narkomanii oraz poprawę stanu zdrowia osób uzależnionych i zagrożonych uzależnieniem. Jakkolwiek w GPPN wskazano działania dotyczące poszczególnych celów, wskaźnikw i ich realizatorów, to działaniom tym nie przypisano czasu i kosztów ich realizacji.

Program obejmował też tematykę profilaktyki narkomanii w szkołach dla dzieci i młodzieży. Źródłami jego finansowania był budżet gminy oraz środki pozyskiwane przez współpracujące przy jego realizacji organizacje pozarządowe. Określono je w oparciu o informacje zgłaszane przez dyrektorów prowadzonych szkół.

(dowód: akta kontroli str.156-171)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Społecznego podał, że zostaną podjęte działania aby podczas najbliższej ewaluacji programu zagadnienia te zostały uwzględnione.

(dowód: akta kontroli str.73-75)

Ustalone nieprawidłowości

Dopiero 23 października 2012 r. uchwałą nr XVIII/477/2012 Rady Miejskiej w Elblągu przyjęto GPPN, pomimo, iż poprzedni utracił swoją ważność z dniem 31.12.2010 r., w wyniku czego programu takiego na lata 2011 – 2012 (do 22.10.2012 r.) Miasto nie posiadało.

(dowód: akta kontroli str.189-206)

W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Społecznego podał, że spowodowane to było długotrwałym zwolnieniem lekarskim oraz przejściem na emeryturę osoby odpowiedzialnej za opracowanie GPPN.

(dowód: akta kontroli str.73-75)

7. Monitoring realizowanych działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania narkomanii.

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Prezydent nie sporządził raportów z wykonania i efektów realizacji GPPN. Ponieważ raporty nie były sporządzone nie przedkładano ich Radzie Miejskiej w Elblągu. W latach 2012 i 2013 Prezydent sporządził, na podstawie ankiety opracowanej przez Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii (KBPN), informacje z realizacji działań wynikających z gminnych programów przeciwdziałania narkomanii, za lata 2011 i 2012. Informacje przekazano KBPN, odpowiednio – 12 kwietnia 2012 r. i 9 kwietnia 2013 r. za pośrednictwem Biura Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko – Mazurskiego.

(dowód: akta kontroli str.207-241)

Ustalone nieprawidłowości

Nie sporządzenie raportów z wykonania i efektów realizacji GPPN i nie przedłożenie ich Radzie Miejskiej w Elblągu było niezgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 o przeciwdziałaniu narkomanii[14] (dalej ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii).

W informacji z realizacji działań wynikających z GPPN w 2011 roku, wykazano m.in. wydatki na realizację tego programu w łącznej kwocie 24,1 tys. zł, pomimo, iż w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 23 października 2012 r. Miasto Elbląg nie opracowało takiego programu.

(dowód: akta kontroli str.207-221)

Wg wyjaśnień Dyrektora Departamentu Społecznego że spowodowane to było wspomnianym wyżej długotrwałym zwolnieniem lekarskim oraz przejściem na emeryturę osoby odpowiedzialnej za opracowanie GPPN.

(dowód: akta kontroli str.73-75)

8. Ewaluacja końcowa GPPN, których okres obowiązywania dobiegał końca w 2011 lub 2012 r.

Opis stanu faktycznego

Z uwagi na rozpoczęcie realizacji GPPN w 2012 r. w okresie objętym kontrolą NIK nie przeprowadzono ewaluacji końcowej GPPN.

(dowód: akta kontroli str.242)

9. Wspomaganie działań w zakresie profilaktyki narkomanii prowadzonej wśród dzieci i młodzieży szkolnej, w tym uczniów szkół podstawowych i gimnazjów w latach 2011 – 2013 (do 31 sierpnia).

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie, od 23 października 2012 roku działania w zakresie profilaktyki narkomanii podejmowano zgodnie z Gminnym Programem Przeciwdziałania Narkomanii. Podejmowano działania w zakresu profilaktyki uniwersalnej. I tak w:

- 2011r., w ramach konkursu ofert na wsparcie realizacji zadania publicznego z zakresu przeciwdziałania narkomanii pn. „Zapewnienie profesjonalnej pomocy terapeutycznej dla osób uzależnionych od substancji psychoaktywnych i udzielanie porad dla rodzin pozostających w kryzysie", zawarto umowę ze Stowarzyszeniem Katolicki Ruch Antynarkotyczny (Stowarzyszenie KARAN), któremu udzielono dotacji 24,1 tys. zł na zorganizowanie debaty pedagogów, organizację zajęć edukacyjnych dla osób pracujących z dziećmi i młodzieżą zagrożoną uzależnieniem i uzależnioną oraz poradnictwo dla rodziców. Działania te obejmowały, m.in., pracowników szkół podstawowych i gimnazjów.
- 2012 r., zorganizowano warsztaty edukacyjno – profilaktyczne i spektakl teatralny o tematyce profilaktycznej. Z budżetu miasta wydatkowano na ten cel 19,9 tys. zł.
- 2013 r., w ramach ww. programu, udzielono dotacji Stowarzyszeniu KARAN, w wysokości 5.200 zł, na realizację zadania pn. „Podnoszenie jakości pracy terapeutycznej osób uzależnionych i zagrożonych uzależnieniem od środków psychoaktywnych". W jego ramach zorganizowano zajęcia warsztatowe terapii poznawczo-behawioralnej, w których uczestniczyły, m.in., osoby zatrudnione w szkołach podstawowych i gimnazjach.

[14] Dz.U. z 2012 r. poz.124

Ogółem zorganizowano 630 spotkań z uczniami (140 w 2011, 410 w 2012, 80 w 2013) oraz 30 z rodzicami (po 15 w 2011 i 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str.243-260)

10. Działania wspierające integrację środowiskową dzieci i młodzieży mającej trudności z przystosowaniem do życia.

Opis stanu faktycznego

W 2011 r. postępowania w sprawie umieszczenia nieletnich w placówkach o charakterze resocjalizacyjnym prowadzono w odniesieniu do 30 nieletnich i dotyczyła 22 postępowań w sprawie umieszczenia nieletniego w Młodzieżowym Ośrodku wychowawczym (dalej: MOW) oraz 8 w Młodzieżowym Ośrodku Socjoterapii (dalej: MOS). W 2012 r. liczba tych postępowań zmniejszyła się do 23 (spadek o 7 postępowań), z tego 21 dotyczyło umieszczenia nieletnich w MOW oraz 2 w MOS. Do 31.08.2013 r. odnotowano natomiast 13 postępowań w sprawie umieszczenia w MOW.

W 2011 r. w 21 przypadkach wnioski o wydanie skierowania do wspomnianych ośrodków były przekazywane przez Miasto Elbląg do ORE w terminie do 30 dni, w dwóch przypadkach – 31 i 33 dni licząc od dnia skompletowania wniosku. W 2012 wszystkie wnioski skierowane zostały w terminie 30 dni. W 2013 (do 31.08.2013 r.) 11 – w terminie do 30 dni, w dwóch przypadkach 33 i 60 dni.

(dowód: akta kontroli str.266-272)

W wyjaśnieniach z-ca Dyrektora Edukacji podał, że przekazanie wniosku w terminie 60 dni od daty jego skompletowania spowodowane było problemami z otrzymaniem karty szczepień jednego z nieletnich.

(dowód: akta kontroli str.89-90)

11. Wydatki na realizację Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w budżecie Miasta Elbląga na lata 2011 – 2013.

Opis stanu faktycznego

W analizowanym okresie wydatki budżetowe na realizację GPRPN zostały sklasyfikowane w podziałce klasyfikacji budżetowej (dz. 851 – ochrona zdrowia, rozdz. 85153 – zwalczanie narkomanii, § 2360 – dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, § 4300 – zakup usług pozostałych) i ujęte w planie finansowym Miasta. Do 31.08.2013 r. kwota ta wynosiła 5,2 tys. zł, tj. 52 % planu po zmianach tych wydatków[15].

(dowód: akta kontroli str.273-278)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w 2012 r. kwota przeznaczonych środków na realizację GPPN wyniosła 19,9 tys. zł [16] i była o 21,1 % (o 4,2) tys. zł niższa w porównaniu do 2011 r. (24,1 tys. zł) [17].

W wyjaśnieniach Skarbnik Miasta Elbląga podał, że spowodowane to było brakiem środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str.279)

---

[15] realizowana w § 2360

[16] realizowana w § 4300

[17] realizowana w § 2360

12. Wydatkowanie środków finansowych z budżetu gminy na działania określone w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii (dalej: KPPN) w latach 2011-2013 (do 31.08.2013 r.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą nie ponoszono wydatków na realizację Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii (dalej: KPPN) oraz na realizację zadań z Obszaru I; Profilaktyka.

(dowód: akta kontroli str.280-281)

W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Społecznego nie potrafił wskazać przyczyn nie realizowania KPPN

(dowód: akta kontroli str.73-75)

13. Dochody z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i ich wydatkowanie.

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. dochody z tytułu opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu (dz. 756, rozdz. 75618 § 0480) zaplanowano w wysokości 2.340,0 tys. zł, tj. o 1,74 % więcej niż w planie 2011 r. (2.300,0 tys. zł). Dochody te zrealizowano w kwocie 2.355,9 tys. zł, tj. o 1 % (o 15,9 tys. zł) więcej w porównaniu do planowanych. Natomiast w stosunku do 2011 r. były one większe o 14,8 tys. zł (o 1 %).

W 2012 r. wydatki na realizację MPPiRPA wyniosły 2.321,3 tys. zł, tj. o 4,9 % więcej w porównaniu do 2011 r. (2.212,3 tys. zł). W tym samym roku wydatki na realizację GPPN oraz MPPiRPA wyniosły łącznie 2.341,2 tys. zł, tj. o 4,69 % więcej w porównaniu do 2011 r.

(dowód: akta kontroli str.282-287)

Ustalone nieprawidłowości

W 2011 r. na MPPiRPA oraz GPPN wydatkowano kwotę 2.236.369,42 zł, tj. o 104.744,07 zł niższą od uzyskanych dochodów z tytułu opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu. W 2012 r. kwoty tej (104.744,07 zł) nie ujęto jednak w planie wydatków działu 851 rozdział 85154 i 85153, tj. na realizację MPPiRPA i GPPN. Przeznaczono ją natomiast na realizację programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania." Art. 18^2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[18] (dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości) stanowi natomiast, że cyt. *„dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18^1 oraz dochody z opłat określonych w art. 11^1 wykorzystywane będą na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, i nie mogą być przeznaczane na inne cele".*

W wyjaśnieniach Skarbnik Miasta Elbląga podał, że cyt. „zgodnie z zasadą roczności budżetu, środki pochodzące z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych tracą charakter środków „znaczonych" i w roku następnym stanowią nadwyżkę."

(dowód: akta kontroli str.288-289)

[18] j.t. Dz. U. z 2012, poz. 1356 ze zm.

W ocenie NIK wyjaśnienie to nie znajduje racjonalnego uzasadnienia gdyż art. 18^2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości zawiera nakaz wykorzystania dochodów z uzyskanych opłat jedynie na realizację MPPiRPA oraz GPPN. Nie mogą być one zatem przeznaczone na inne cele niż wskazane w ww. ustawie. Należy dodatkowo dodać, że obowiązek przeznaczenia ww. środków publicznych na cele wskazane w omawianym przepisie 18^2 stanowi realizację art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[19] (dalej: ustawa o finansach publicznych) i mieści się w katalogu ustawowych odstępstw od zasady jedności materialnej budżetu (zwaną również regułą niefunduszowania). Stosownie do tego przepisu, jedynie jeżeli odrębna ustawa tak stanowi, środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów mogą być przeznaczone na finansowanie imiennie wymienionych wydatków.

Zdaniem NIK roczne zakreślenie ram czasowych dla budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 211 ustawa o finansach publicznych), nie oznacza, że niewykorzystane dochody w danym roku budżetowym niejako „wygasają" z końcem tego roku, a w konsekwencji uchylają de facto obowiązek gminy określony w art. 18^2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, wydatkowania konkretnych dochodów wymienionych w tym przepisie szczególnym na cele w nim zdefiniowane. Brak jest zatem podstaw do sfinansowania tymi środkami programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania." W konsekwencji niewykorzystanie tych środków w danym roku budżetowym powoduje, że winny być one wykorzystane w następnym roku budżetowym na cele wskazane w art. 18^2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

14. Realizacja wniosków pokontrolnych.

Opis stanu faktycznego

Miasto Elbląg nie było objęte kontrolą NIK przeprowadzoną w 2007 r. pn. Przeciwdziałanie zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych (nr P/07/081).

(dowód: akta kontroli str.288)

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

1) Podjęcie działań mających na celu prowadzenie zajęć świetlicowych w grupach wychowawczych nie przekraczających 25 uczniów.
2) Sporządzenie raportów z wykonania i efektów realizacji GPPN i przedkładanie ich Radzie Miejskiej w Elblągu, oraz informacji z realizacji działań wynikających z gminnego programu przeciwdziałania narkomanii w przypadku opracowania takiego programu.
3) Wykorzystywanie wszystkich środków uzyskanych z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację zadań określonych w MPPiRPA i GPPN.

[19] j.t. Dz. U. z 2013, poz. 855 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

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

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

Olsztyn *dnia 6 grudnia 2013 r.*

miejscowość *data*

Kontroler

Leszek Żywucki

specjalista kontroli państwowej

.....

podpis

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli

Andrzej Zyśk

Kontroler

Andrzej Sibierski

specjalista kontroli państwowej

.....

podpis