



*DGU*  
*13*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Komisja Rozstrzygająca

Urząd Marszałkowski  
Województwa Zachodniopomorskiego



06025010

Data wpływu: 2019-07-16

Numer: PP. 56350.2019

Przyjął: Katarzyna Bryja  
Kancelaria Ogólna Urzędu  
Załączników: 1

KPK.KPO.443.108.2019

Warszawa, dnia 12 lipca 2019 r.

Pan  
Olgiard Geblewicz  
Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego  
ul. Korsarzy 34  
75-540 Szczecin

Stosownie do art. 61a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2019 r. poz. 489), przesyłam uchwałę Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 10 czerwca 2019 r. w sprawie zgłoszonych przez Pana zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego z dnia 19 kwietnia 2019 r. (Nr LSZ.410.033.01.2019), sporządzonego w związku z przeprowadzoną w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie kontrolą pn. „Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków”.

Uchwała kończy postępowanie odwoławcze w tej sprawie.

Załączniki:

- uchwała z dnia 10 czerwca 2019 r.

Przewodnicząca  
Zespołu Orzekającego  
Urszula Wilk  
  
Doradca prawny  
w Departamencie Prawnym  
i Orzecznictwa Kontrolnego





**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Komisja Rozstrzygająca

KPK-KPO.443.108.2019

Warszawa, dnia 10 czerwca 2019 r.

**UCHWAŁA**

**Zespół Orzekający**

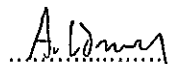
**Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli**

w składzie:

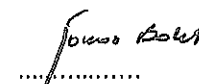
<b>Przewodnicząca:</b>	<b>Urszula Wilk</b>	–	główny specjalista kontroli państwowej w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
<b>Członkowie:</b>	<b>Andrzej Górny</b>	–	doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
	<b>Tomasz Bolek</b>	–	doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
przy udziale protokolanta:	<b>Magdaleny Krukowskiej</b>	–	specjalisty w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,

po rozpatrzeniu na posiedzeniu jawnym w dniu 10 czerwca 2019 r., w trybie art. 61a ust. 5 i 6 oraz art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zastrzeżeń zgłoszonych przez Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego do wystąpienia pokontrolnego z dnia 19 kwietnia 2019 r. (Nr LSZ.410.033.01.2019), sporządzonego w związku z przeprowadzoną w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie kontrolą pn. „Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków”:

– oddalił zastrzeżenia.

  
.....  
Andrzej Górny

  
.....  
Urszula Wilk

  
.....  
Tomasz Bolek

<sup>1</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

## UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Szczecinie przeprowadziła w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie<sup>2</sup> kontrolę pn. „Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków”. Wyniki kontroli zostały zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 19 kwietnia 2019 r., do którego w piśmie z dnia 14 maja 2019 r. Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego<sup>3</sup> zgłosił dwa zastrzeżenia.

**Zastrzeżenie 1.** dotyczyło nieprawidłowości polegającej na tym, że cele strategiczne i cząstkowe Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Uzależnieniom na lata 2012-2020<sup>4</sup> i Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Uzależnieniom na lata 2018-2022<sup>5</sup>, poprzez swój wysoki stopień ogólności uniemożliwiały ocenę ich realizacji, gdyż nie opisywały, w sposób jasny, stanów oczekiwanych. NIK stwierdziła ponadto, że mierniki wykonania zadań nie umożliwiały oceny stopnia realizacji założonych celów (str. 12 wystąpienia pokontrolnego). Nieprawidłowość ta stanowiła fragment uzasadnienia oceny ogólnej oraz podstawę do sformułowania wniosku pokontrolnego nr 1 o „ujęcie w programach odnoszących się do profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków precyzyjnych celów szczegółowych spodziewanych rezultatów ich realizacji oraz mierników osiągnięcia wyznaczonych celów, dających podstawę do oceny skuteczności ich realizacji” (str. 2 i 12 wystąpienia pokontrolnego). W **zastrzeżeniu** Marszałek stwierdził, że wskazanie celów w Wojewódzkich Programach Przeciwdziałania Uzależnieniom było dokonane w sposób adekwatny do potrzeb w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom na terenie województwa zachodniopomorskiego. Zgłaszający zastrzeżenia podkreślił, że potrzeby te zostały rozpoznane w oparciu o analizy i diagnozy dotyczące wymienionych w nich problemów. Zdaniem Marszałka przepisy prawa nie określają sposobu formułowania celów ani nie zawierają ramowych wzorów programów. Z tych przyczyn cele ogólne Programu 2018-2022 opisano w sposób analogiczny do wskazanych w Narodowym Programie Zdrowia<sup>6</sup>, określonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020<sup>7</sup>. Zgłaszający zastrzeżenia stwierdził, że cele te odniesiono do skali regionalnej, a nie krajowej, biorąc pod uwagę uwarunkowania i potrzeby Województwa Zachodniopomorskiego. Marszałek zauważył, że wobec braku przepisów, które regulowałyby sposób formułowania Wojewódzkich Programów oraz wskazania w wystąpieniu pokontrolnym, które cele zostały sformułowane nieprawidłowo oraz jak powinny zostać określone poprawnie, trudno stwierdzić jaki sposób zostałby uznany za prawidłowy przez kontrolującego. Ponadto, zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia, mierniki wskazane w Wojewódzkich Programach są określone tak, aby były wymierne – odnoszące się do kwot albo liczb, co pozwala na ocenę skuteczności osiąganych wyznaczonych celów i realizacji planowanych zadań. Marszałek stwierdził, że zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, kontrola działalności samorządu terytorialnego przeprowadzana jest pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, a w podanych w wystąpieniu pokontrolnym

<sup>2</sup> Dalej: Urząd.

<sup>3</sup> Dalej: Marszałek.

<sup>4</sup> Dalej: Program 2012-2020.

<sup>5</sup> Dalej: Program 2018-2022.

<sup>6</sup> Dalej: NPZ lub Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 1492.

nieprawidłowościach nie wskazano naruszonych przepisów obowiązującego prawa, ani nie wykazano naruszenia innych kryteriów kontroli.

#### **Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.**

Zgodnie z ustawą z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>8</sup> oraz ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>9</sup>, polski system profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii oparty jest na trzech różnych poziomach administracji – rządowej, samorządów wojewódzkich oraz samorządów gminnych. Na każdym poziomie realizowany jest on na podstawie wzajemnie komplementarnych programów: Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 i odpowiednio: wojewódzkich programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz wojewódzkich programów przeciwdziałania narkomanii i gminnych programów przeciwdziałania narkomanii. Dlatego też wojewódzkie programy powinny być tak skonstruowane, aby zadośćuczynić wymaganiom ww. ustaw oraz NPZ. Zespół Orzekający podkreśla, że ww. programy muszą odpowiadać na najgroźniejsze i najpilniejsze zagrożenia i potrzeby występujące w regionie związane z nadużywaniem substancji psychoaktywnych.

W trakcie kontroli ustalono, że cele operacyjne i cele szczegółowe programów obowiązujących w badanym okresie były określone w sposób ogólny, a sposób ich sformułowania nie pozwalał na rzetelną ocenę skuteczności podejmowanych działań. Zdefiniowane w programach cele nie były konkretne i proste, mierzalne, dające się ocenić jakościowo, realne do osiągnięcia i określone w czasie<sup>10</sup>. Część celów sformułowano jak zadania (np. „badanie i monitorowanie problemów związanych z uzależnieniami”, „działania edukacyjne i informacyjne”, „profilaktyka i rehabilitacja”). Ponadto w programach nie określono obiektywnie weryfikowalnych mierników oceny skuteczności osiągania wyznaczonych celów i realizacji planowanych zadań. Zespół Orzekający podkreśla, że w wyniku analizy przeprowadzonych badań oraz na podstawie ewaluacji poprzednio realizowanych programów, w Programie 2018-2022, dla województwa zachodniopomorskiego określono pięć kluczowych zagadnień związanych z problematyką uzależnień. Były to:

- rozwój uzależnień i pojawienie się nowych akcentów m.in. w postaci nowych substancji psychoaktywnych, pogłębiania się zachowań nałogowych (zaburzeń behawioralnych);
- wzrost bieżących i dalekosiężnych kosztów uzależnień narkotykowych (koszty leczenia i terapii, koszty związane ze społecznym funkcjonowaniem tych osób, ograniczeniem, a następnie wyrównaniem ich szans edukacyjnych i zawodowych, niebezpieczeństw wykonywania prac pod wpływem substancji psychoaktywnych, itd.);
- potrzeba prowadzenia systematycznej profilaktyki odnośnie zachowań problemowych (tj. narkotyki, dopalacze, leki, alkohol, zaburzenia czynnościowe) w szkołach w postaci nie akcyjności, a regularnych cyklicznych działań, najlepiej warsztatowych;
- profilaktyka zachowań problemowych (w tym uzależnień) powinna objąć szerokie spektrum działań od redukcji

<sup>8</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2137, ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 852.

<sup>10</sup> Cele powinny być opisane zgodnie z zasadą SMART 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). Patrz: *Nowoczesne zarządzanie projektami*, pod redakcją naukową Michała Trockiego, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 22, 95-96.

dostępności środków, po wsparcie rozwoju emocjonalnego jednostki i usprawnienie środowiska społecznego;  
– profilaktyka powinna być kompleksowa. Musi uwzględniać nie tylko wiedzę o zagrożeniach, ale też zwracać uwagę na przyczyny angażowania się w zachowania problemowe (deficyty interpersonalne, społeczne czy wychowawcze) oraz wzmacniać zasoby i czynniki chroniące<sup>11</sup>.

Zespół Orzekający zauważa, że jednym z etapów budowania regionalnej strategii profilaktycznej jest formułowanie i wybór celów oraz ich strukturyzacja, efektem którego ma być wyraźne określenie skutków strategii, a zatem uzyskanie odpowiedzi na pytanie „co należy osiągnąć”. Na tym etapie, zdiagnozowane kluczowe dla regionu problemy i zagadnienia powinny zostać skonkretyzowane w postaci zbioru celu głównego i celów strategicznych. Celom tym powinny zostać przypisane konkretne i wymierne wskaźniki, które pozwoliłyby na dokonanie oceny stopnia ich realizacji. Tymczasem w Programie 2018-2022 cele szczegółowe w obszarze „profilaktyka” sformułowano tak, jak część zadań jednostek samorządu terytorialnego ujętych w NPZ<sup>12</sup>. Sformułowane w nim wskaźniki opisano m.in. jako: liczba szkoleń, spotkań, konferencji, seminariów w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom; liczba odbiorców; liczba dofinansowanych podmiotów; kwota dotacji z budżetu Województwa Zachodniopomorskiego przeznaczona na realizację dofinansowanych projektów. W ocenie Zespołu Orzekającego cele powinny być sformułowane jako przyszłe, pożądane stany, jakie samorząd województwa zamierzał osiągnąć m.in. poprzez realizację zadań wskazanych w obszarze „profilaktyka” w NPZ<sup>13</sup>. Z kolei dla każdego przewidzianego celu powinny być sformułowane obiektywnie weryfikowalne wskaźniki, co oznacza, że wskaźniki powinny opisywać cele w mierzalnych kategoriach, w sposób zapewniający możliwość mierzenia postępów i efektów, tj. skuteczności zaplanowanych działań. W opinii Zespołu Orzekającego w zakresie kluczowych zagadnień związanych z problematyką uzależnień zdiagnozowanych dla województwa zachodniopomorskiego jako „potrzeba prowadzenia systematycznej profilaktyki odnośnie zachowań problemowych (narkotyki, dopalacze, leki, alkohol, zaburzenia czynnościowe) w szkołach w postaci regularnych cyklicznych działań najlepiej warsztatowych a nie działań akcyjnych”, przy uwzględnieniu celu głównego przyjętego w Programie na lata 2018-2022<sup>14</sup> cel strategiczny (adekwatny do kompetencji i zakresu działań samorządu województwa) można było zdefiniować np. jako „zwiększenie odsetka dzieci i młodzieży szkolnej z terenu województwa objętych rekomendowanymi lub o naukowo potwierdzonej skuteczności programami profilaktyki uniwersalnej”. Przy tak zdefiniowanych celach (głównym i strategicznym) i adekwatnie dobranych działaniach i ich beneficjentach, zdaniem Zespołu Orzekającego, program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych uczyniłby zadość wymogom ustawowym, NPZ oraz odpowiedziałby na jedno z zagadnień uznanych za kluczowe dla województwa. Jednocześnie dla tak zdefiniowanego celu można było sformułować obiektywnie weryfikowalne wskaźniki, zapewniające możliwość mierzenia postępów i efektów zaplanowanych działań (np. jako „objęcie do 2020 r. rekomendowanymi programami profilaktycznymi nie mniej niż 50% dzieci i młodzieży szkolnej z terenu województwa”). Dodatkowo zdefiniowanie w ten sposób celu, w opinii Zespołu

<sup>11</sup> Str. 7 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>12</sup> Por.: Dział VI, pkt 3 (Krajowy program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych), ppkt 3.2. (Profilaktyka).

<sup>13</sup> Podobnie: Inicjowanie projektów, prof. dr hab. Michał Trocki, dr Emil Bukłaha, Katedra Zarządzania Projektami SGH, materiały szkoleniowe - cele to przyszłe stany, które zamierzamy osiągnąć dzięki naszemu działaniu. Cele powinny odnosić się do kluczowych problemów i być definiowane w kategoriach otrzymywanych korzyści, będących rezultatem zaplanowanych działań.

<sup>14</sup> „Ograniczenie problemów społecznych i zdrowotnych związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi”.

Orzekającego mogłoby zwiększyć zainteresowanie realizatorów działań profilaktycznych programami rekomendowanymi lub o potwierdzonej skuteczności, a jednocześnie nie wykluczałoby możliwości sformułowania innych celów, które mogłyby być realizowane innymi metodami.

Zespół Orzekający wyjaśnia, że podstawą podjęcia kontroli w Urzędzie był art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, a oceny ustalonego stanu faktycznego w ww. opisanej kwestii dokonano z uwzględnieniem kryterium rzetelności. Kontrola pod względem rzetelności oznacza m.in. badanie, czy realizujący zadanie wykonywali swoje obowiązki z należytą starannością. W ww. Programach cel główny i cele strategiczne określone zostały w sposób ogólny i nie ujęto w nich działań będących odpowiedzią na istotne zjawiska i zagrożenia zidentyfikowane w ramach diagnozy, co w ocenie Zespołu Orzekającego świadczy o nierzetelnym podejściu do procesu konstruowania programu oraz oceny jego skuteczności. Ponadto wskaźniki ujęte w programie nie pozwolą na dokonanie rzetelnej oceny skuteczności realizacji zamierzonych celów – wskaźnikom tym nie przypisano mierników wartości liczbowych ani punktów odniesienia, bez których dokonanie oceny skuteczności zrealizowanych zadań nie będzie możliwe. W tym stanie rzeczy, za zasadny należy uznać wniosek pokontrolny o „ujęcie w programach odnoszących się do profilaktyki uzależnień od alkoholu i narkotyków precyzyjnych celów szczegółowych spodziewanych rezultatów ich realizacji oraz mierników osiągnięcia wyznaczonych celów, dających podstawę do oceny skuteczności ich realizacji”.

Wobec powyższego Zespół Orzekający uznał zastrzeżenie za niezasadne.

**Zastrzeżenie 2.** dotyczyło nieprawidłowości polegającej na tym, że w latach 2016-2018 Urząd nie realizował programów rekomendowanych, o jakich mowa w NPZ (Dział VI, pkt 2, ppkt: 2.3.1., 2.3.2., 2.3.3. oraz Dział VI, pkt 3, ppkt: 3.2.1., 3.2.2., 3.2.3.), zgodnie z którymi jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania na rzecz poszerzania i udoskonalania oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach, o potwierdzonej skuteczności lub zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia (str. 12 wystąpienia pokontrolnego). Nieprawidłowość ta stanowiła fragment uzasadnienia oceny ogólnej oraz podstawę do sformułowania wniosku pokontrolnego nr 2 o „podjęcie działań zmierzających do realizowania programów rekomendowanych” (str. 2 i 12 wystąpienia pokontrolnego).

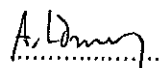
W **zastrzeżeniu** Marszałek stwierdził, że w badanym okresie żadna z organizacji pozarządowych ubiegających się o środki finansowe z dotacji w ramach otwartych konkursów ofert, jak również w trybie tzw. małego grantu w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom, nie przedłożyła oferty zawierającej program rekomendowany. Zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia, przepisy prawa nie wyznaczają obowiązku po stronie samorządu województwa realizacji takich programów. Marszałek stwierdził, że po wejściu w życie NPZ stworzono Program 2018-2022, który przewiduje możliwość poszerzania i udoskonalania oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki uniwersalnej, selektywnej i wskazującej o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności. W ocenie zgłaszającego zastrzeżenia program ten daje możliwość wspierania programów rekomendowanych.

**Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.**

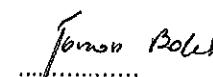
Zgodnie z Krajowym Programem Przeciwdziałania Narkomanii i Krajowym Programem Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, będących częścią Programu na lata 2016-2020 (odpowiednio: Dział VI, pkt 2, ppkt: 2.3.1., 2.3.2., 2.3.3. oraz Dział VI, pkt 3, ppkt: 3.2.1., 3.2.2., 3.2.3.) jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do realizacji zadań na rzecz poszerzania i udoskonalania oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach o potwierdzonej skuteczności lub zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia. Uchwalenie Programu 2018-2022 dało samorządowi województwa formalne podstawy do podjęcia wyżej opisanych działań, co Marszałek podkreśla w uzasadnieniu zastrzeżenia. Zespół Orzekający zwraca uwagę, że uchwalenie nowego Wojewódzkiego Programu zostało pozytywnie ocenione przez NIK. Zespół Orzekający nie traci z pola widzenia faktu, że obowiązujący poprzednio Program 2012-2020 nie dawał formalnych podstaw do realizacji programów rekomendowanych konsekwencją czego mógł być brak ofert na realizację takich programów przez organizacje pozarządowe. Stan taki trwał jednak od wejścia w życie NPZ do czasu uchwalenia w dniu 26 września 2018 r. Programu 2018-2022. Bezspornym jest, że do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie, tj. do dnia 29 marca 2019 r. nie rozpoczęto realizowania programów rekomendowanych, o jakich mowa w NPZ. Dlatego też ww. nieprawidłowość jak i wniosek pokontrolny o podjęcie przez Urząd działań zmierzających do realizowania programów rekomendowanych w ocenie Zespołu Orzekającego są zasadne. W tym stanie rzeczy, w ocenie Zespołu Orzekającego, zastrzeżenie nie zasługuje na uwzględnienie.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji uchwały.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

  
.....  
Andrzej Górny

  
.....  
Urszula Wilk

  
.....  
Tomasz Bolek