



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.014.02.2024

Pan
Jacek Jaśkowiak
Prezydent Miasta Poznania

Urząd Miasta Poznania
Plac Kolegiacki 17
61-841 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/085 - Realizacja zadań związanych z poborem i wydatkowaniem opłat od środków spożywczych oraz od napojów alkoholowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Poznania ¹ , Plac Kolegiacki 17; 61-841 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Jaśkowiak, Prezydent Miasta Poznania ² od 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja i realizacja zadań finansowanych z dochodów pochodzących z opłat od napojów alkoholowych w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml. 2. Przeznaczanie dochodów pochodzących z opłat od napojów alkoholowych w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml na realizację celów ustawowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Paweł Siuda, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/068/2024 z 29 kwietnia 2024 r. (akta kontroli str. 1, 2)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ⁶ ocenia pozytywnie realizację przez Miasto Poznań ⁷ zadań związanych z poborem i wydatkowaniem środków z opłat od napojów alkoholowych w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml ⁸ .
Uzasadnienie oceny ogólnej	Obowiązujące w Urzędzie regulacje umożliwiały rzetelną realizację ww. zadań. Zajmujący się nimi pracownicy posiadali odpowiednie kompetencje oraz byli przeszkoleni w przedmiotowym zakresie. W wewnętrznych procedurach UMP określono sposób ewidencji dochodów z tytułu opłaty od napojów alkoholowych i prawidłowo ewidencjonowano te dochody, następnie prawidłowo klasyfikowano je w sprawozdaniach budżetowych Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego. Zapewniono przeznaczenie tych środków na działania wymienione w art. 9³ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W latach 2021-2023 dochody z tego tytułu

¹ Dalej także: Urząd albo UMP.

² Dalej: Prezydent.

³ Dalej także: kontrolowany albo badany okres.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: Fundusz albo FWP.

⁷ Dalej: Miasto.

⁸ Opłata, o której mowa w art. 9² ust. 11 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151, dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości). W dalszej części wystąpienia ww. opłata zwana jest opłatą od napojów alkoholowych.

wykorzystywano zgodnie z przeznaczeniem, na cele określone w aktualnym Miejskim Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii w Poznaniu⁹, a w przypadku niewykorzystania tych środków w danym roku, w kolejnym przeznaczano je na cele określone w tym Programie. Urząd wdrożył standardy realizacji zadań, które ukierunkowywały oferentów na formułowanie ofert wpisujących się w założenia MPPA, zobiektywizowały oczekiwania wobec ofert oraz ułatwiły porównywalność ocen. Środki z opłat od napojów alkoholowych wykorzystano właściwie, po prawidłowym powierzeniu realizacji zadań publicznych podmiotom zewnętrznym w otwartych konkursach ofert. Zawierając umowy stosowano przepisy ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁰ i zamieszczano w nich elementy wymagane dyspozycją art. 221 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹. Urząd sprawował również odpowiednią kontrolę wykonania zadań, na realizację których dotacje zostały udzielone.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja realizacji zadań finansowanych z dochodów pochodzących z opłat od napojów alkoholowych w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml.

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą w Mieście obowiązywały MPPA na poszczególne lata 2021, 2022, 2023 i 2024. Programy zawierały informacje dotyczące m.in.: celu głównego z uzasadnieniem, adresatów, zasobów i realizatorów, terminów wykonania zadań oraz standardów ich realizacji, monitoringu efektywności działań, źródeł finansowania, sposobu sprawozdawania, danych diagnostycznych, szczegółowych celów i zadań.

(akta kontroli str. 90-268)

W Urzędzie zadania związane z przeciwdziałaniem uzależnieniom oraz rozwiązywaniem problemów z nich wynikających należały do Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych¹³, w ramach którego funkcjonował Oddział Przeciwdziałania Uzależnieniom składający się z siedmiu, a od 1 stycznia 2022 r.¹⁴, z ośmiu pracowników. Zadania tego Oddziału obejmowały m.in. kwestie dotyczące: MPPA i rozwiązywania problemów w nich zdefiniowanych, w tym sporządzanie projektów planów finansowych, rocznych programów profilaktyki uzależnień i zapobiegania ich skutkom, w tym sporządzanie raportów oraz sprawozdań, projektów i działań z obszaru profilaktyki oraz niwelowania skutków uzależnień na rzecz osób i rodzin, a także przedsięwzięć na rzecz przeciwdziałania uzależnieniom wynikających z celów określonych w Narodowym Programie Zdrowia. Nie zostały natomiast uregulowane wprost zadania związane z wykorzystaniem środków pochodzących z opłat od napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 5-89, 362-407)

Jak wskazał Dyrektor Wydziału Organizacyjnego, przyjęte w UMP założenia kontroli zarządczej i systemu zarządzania nie zakładają tworzenia odrębnych procedur

⁹ Dalej: MPPA albo Program. Rada Miasta podejmowała uchwały w sprawie MPPA: na 2021 r. – 17 grudnia 2020 r. nr XL/699/VIII/2020; na 2022 r. – 21 grudnia 2021 r. nr LVII/1063/VIII/2021; na 2023 r. – 22 grudnia 2022 r. nr LXXVI/1395/VIII/2022, na 2024 r. – 21 grudnia 2023 r. nr XCV/1832/VIII/2023.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 571, ze zm., dalej: ustawa o wolontariacie.

¹¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ufp albo ustawa o finansach.

¹² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Dalej także: WZSS.

¹⁴ Zgodnie z postanowieniami zarządzenia Dyrektora WZSS nr 4/2021 z 17 grudnia 2021 r.

w zakresie każdego zadania zleconego ustawami, o ile wprost przepisy zewnętrzne nie narzucają obowiązku rozpisania takich procesów. Tworzenie takich szczegółowych procedur każdorazowo do każdego zadania ustawowego jest wręcz niemożliwe ze względu na częste zmiany w legislacji oraz wielokomórkową strukturę organizacyjną urzędu, w której realizacja poszczególnych zadań jest rozproszona pomiędzy poszczególnymi stanowiskami, oddziałami i wydziałami.

(akta kontroli str. 269-271)

Zadaniami związanymi z opłatami od napojów alkoholowych zajmowało się w Urzędzie głównie sześciu pracowników Oddziału Przeciwdziałania Uzależnieniom¹⁵ (funkcjonującego w WZSS), przy udziale pracowników Wydziału Sportu (w zakresie organizacji części zadań związanych z realizacją MPPA) i Wydziału Finansów (w zakresie przepływów finansowych związanych z ww. opłatami), na podstawie ogólnych regulacji Urzędu (w tym: regulaminy organizacyjne wydziałów, polityka rachunkowości, MPPA), które nie definiowały wprost jakie jednostki i jaki zakres ww. zadań winny realizować. Żadnemu pracownikowi Urzędu zajmującemu się przedsięwzięciami finansowanymi z dochodów z opłat od napojów alkoholowych nie przypisano wprost takich zadań. Dyrektor Wydziału Organizacyjnego wyjaśnił, że *karty stanowisk pracy zawierają zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności informacje o zadaniach pracowników WZSS związanych z szeroko pojętą profilaktyką przeciwdziałania uzależnieniom. Zapisów w kartach stanowisk pracy w Urzędzie nie sporządza się pod konkretną ustawę, ale formułując obszary, w których pracownik realizuje zadania. Uzupełnieniem zapisów w kartach stanowisk pracy są nadawane imiennie upoważnienia i pełnomocnictwa w obszarze wydawania decyzji administracyjnych oraz zaciągania zobowiązań finansowych, a także procedury ogólne.*

(akta kontroli str. 25-89)

Pracownicy zajmujący się ww. opłatami posiadali wyższe wykształcenie¹⁶ i od dwóch do 19 lat stażu pracy¹⁷ w Wydziale Zdrowia oraz uczestniczyli w 2023 r. w szkoleniu dotyczącym ww. zadań, a ponadto w ramach samokształcenia zapoznawali się z rekomendacjami wydawanymi przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (od 2022 r. przez Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom).

(akta kontroli str. 320-321)

1.2. W Urzędzie księgi rachunkowe¹⁸ prowadzono się odrębnie dla:

- 1) wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego Miasta (Budżet Organu),
- 2) UMP,
- 3) tytułów/zadań wymagających odrębnej ewidencji na podstawie innych przepisów lub umów.

Dochody Miasta z tytułu opłaty od napojów alkoholowych ujmowane były w księgach Miasta, zgodnie z zakładowym planem kont, na stronie Ma konta 901, w korespondencji z kontem 224 służącym do ewidencji rozrachunków z innymi budżetami, a w szczególności: rozliczenia dochodów budżetowych zrealizowanych przez organy podatkowe na rzecz budżetu JST (konto 224A-04). Procedury wewnętrzne Urzędu nie odnosiły się szczegółowo do sposobu ewidencji dochodów z tytułu opłaty od napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 380-443)

¹⁵ Kierownik Oddziału i pięciu pracowników zatrudnionych na stanowisku ds. uzależnień.

¹⁶ Wszyscy posiadali ukończone studia II stopnia, na kierunkach: nauki społeczne, filologia polska, psychologia, pedagogika opiekuńczo-wychowawcza, promocja zdrowia, zdrowie publiczne.

¹⁷ Dwie z tych osób miały staż od 2 do 5 lat, kolejna miała staż 8-letni, dwie 14-letni, a jedna 19-letni.

¹⁸ Zgodnie z postanowieniami zarządzenia Prezydenta nr 47/2021/K z 11 października 2021 r., które obowiązywało od 1 stycznia 2021 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu dotyczące organizacji poboru opłat od napojów alkoholowych. Obowiązujące w nim ogólne regulacje umożliwiały rzetelną realizację zadań związanych z poborem dochodów z tych opłat. Prawidłowo ewidencjonowano wpływy z ww. opłat.

OBSZAR

2. Przeznaczenie dochodów pochodzących z opłat od napojów alkoholowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Dochody z opłat od napojów alkoholowych, które wpłynęły w latach 2021 - 2023 z rachunku Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy – odpowiednio: 1 684 371,38 zł, 7 464 905,19 zł i 5 498 662,57 zł były ujmowane na stronie MA konta 901. W I kwartale 2024 r. na ww. konto Miasta nie wpłynęły środki z ww. źródła.
(akta kontroli str. 310-313)

2.2. Wartości te odpowiadały wartościom wykazanym w § 0270 - *Wpływy z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym*, w kolumnach „Należności” i „Dochody wykonane” w sprawozdaniach RB-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za lata 2021 - 2023.

(akta kontroli str. 293-308, 315)

2.3. Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu¹⁹ opiniując projekty uchwał budżetowych Miasta na lata 2021-2024 oraz sprawozdania z wykonania budżetu za lata 2021-2023 nie zgłaszała uwag dotyczących sposobu ujęcia dochodów z opłat od napojów alkoholowych i ich wykorzystania.

(akta kontroli str. 447, 274-292)

2.4. Kwoty środków niewykorzystanych i zwróconych przez realizatorów zadań finansowanych z opłat od napojów alkoholowych w latach 2021 - 2023 księgowane były na koncie wskazanym w umowach do dokonywania zwrotów, a następnie kwoty te przypisywano do klasyfikacji budżetowej dotyczącej zadania ujętego w planie pn. Przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomanii - 851.85154. Środki te ponownie, w kolejno następujących latach zwiększały pulę środków finansowych przeznaczonych na realizację MPPA²⁰. Zmiana Programu oraz wprowadzenie zwróconych środków następowało na najbliższej sesji budżetowej²¹ w roku, dla którego przyjęty był MPPA. Ww. zwiększenia w latach 2021-2023 swoim zakresem obejmowały wszystkie kwoty zwrócone i ujęte w klasyfikacji 851.85154, w tym również środki zwrócone z zadań finansowanych z opłat od napojów alkoholowych. Po zmianie Programu i wprowadzeniu przedmiotowych kwot w formie zmian do planu finansowego, środki te ponownie przeznaczone były na realizację lokalnej międzyresortowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu.

(akta kontroli str. 274-292, 340-361)

2.5. W kontrolowanym okresie Urząd, do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, poza kontrolą kompleksową gospodarki finansowej Miasta obejmującą rok budżetowy 2021 r. przeprowadzoną przez RIO²², nie był kontrolowany w ramach kontroli zewnętrznych, wewnętrznych lub audytu, w zakresie tematyki wykorzystania środków

¹⁹ Dalej: RIO.

²⁰ Poprzez podjęcie uchwał Rady Miasta w sprawie zmian jego budżetu.

²¹ Odpowiednio 8 marca 2022 r., 7 marca 2023 r. i 5 marca 2024 r.

²² Kontrola prowadzona była od 2 listopada 2022 r. do 20 lipca 2023 r. i obejmowała wszystkie dochody i wydatki budżetu Miasta, a w tym także te pochodzące z opłat od napojów alkoholowych oraz sposób przeznaczenia tych dochodów.

z opłat od napojów alkoholowych. Kontrola RIO w przedmiocie dochodów i wydatków budżetu Miasta pochodzących z ww. opłat nie stwierdziła nieprawidłowości.

Dwie komórki merytoryczne Urzędu przeprowadziły w latach 2021 - 2024 (do 30 marca) łącznie 66 kontroli dot. prawidłowości wykorzystania środków, które pochodziły z opłat od napojów alkoholowych. Cztery z nich przeprowadził WZSS w podmiotach, którym udzielono dotacji, oraz u operatorów i realizatorów projektów, o których mowa w przepisach ustawy o wolontariacie. Kontrole te objęły trzy organizacje pozarządowe²³ i dotyczyły prawidłowości realizacji zadań gminy, określonych w art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Trzy z nich, dotyczące zadań realizowanych w latach 2022 - 2023, nie wykazały nieprawidłowości w zakresie objętym kontrolą NIK. Czwarta, dotycząca prowadzenia całodobowego Ośrodka dla Osób Nietrzeźwych w Poznaniu w latach 2020 - 2021 wykazała konieczność zwrotu dotacji za 2020 r. w kwocie 19 980,84 zł. Z kolei, 62²⁴ kontrole zrealizowane zostały przez Wydział Sportu UMP na podstawie art. 17 ustawy o wolontariacie oraz postanowień umów dotacyjnych dla organizacji pozarządowych i dotyczyły prawidłowości wykorzystania środków pochodzących z opłat od napojów alkoholowych. W 60 kontrolach nie wykazano nieprawidłowości w zakresie wykorzystania środków z opłat od ww. napojów. W wyniku dwóch, dotyczących dotacji przekazanych w 2021 r., stwierdzono konieczność zwrotu łącznie 9 243,50 zł, w tym 8 277,08 zł tytułem niewykorzystanej dotacji oraz 966,42 zł tytułem zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli str. 445-493)

2.6. W latach 2021-2023 ze środków z opłat od napojów alkoholowych finansowano sześć rodzajów zadań.

Pierwszym z nich było „Współfinansowanie placówek wsparcia dziennego realizujących działania socjoterapeutyczne dla dzieci i młodzieży z rodzin z problemem uzależnień”, na które z ww. środków w latach 2021 - 2022 wydatkowano odpowiednio 1 684 371,38 zł i 1 750 000 zł. Zadanie było realizowane poprzez dotowane organizacje pozarządowe, które prowadziły 12 placówek. W 2023 r. zadanie to nie było finansowane z ww. środków, a z ogólnego funduszu MPPA²⁵, podobnie jak w latach 2018-2020. W latach 2018 i 2020 wydatkowano na nie zbliżoną wielkość środków jak w okresie objętym kontrolą, tj. odpowiednio: 1 420 000 zł, 1 689 766,66 zł, a w 2019 r. wydatkowano 2 390 000 zł, tj. o ponad 30% więcej niż w kontrolowanym okresie.

Kolejnym zadaniem była „Realizacja Programu Wsparcia Specjalistycznego”, na który w latach 2022 - 2023 wydatkowano ze środków z opłat od napojów alkoholowych odpowiednio 1 234 211 zł i 1 422 709 zł. Zadanie to było realizowane przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie. W 2021 r. zadanie nie było finansowane z ww. środków lecz z ogólnego funduszu MPPA²⁶, podobnie jak w latach 2018 - 2020, w których wydatkowano na nie odpowiednio: 1 019 929 zł, 1 105 484 zł i 1 163 331 zł. – tj. podobną wartość jak w kontrolowanym okresie.

Trzecim z ww. sześciu zadań była „Organizacja wypoczynku letniego dla dzieci i młodzieży z rodzin z problemem alkoholowym”, na którą wydatkowano w latach 2022 - 2023 po 700 000 zł. Zadanie było realizowane przez organizacje pozarządowe. W 2021 r. nie było ono finansowane z ww. środków lecz z ogólnego

²³ Jedna organizacja była kontrolowana dwukrotnie.

²⁴ 12 z nich dotyczyło 2019 r., 17 – 2020 r., 22 – 2021 r., a 11 – 2022 r.

²⁵ To zadanie w 2023 r. było realizowane z pozostałych środków funduszu alkoholowego (innych niż dochody z opłaty od napojów alkoholowych), w wysokości 3 000 000 zł, a na 2024 r. zaplanowano taką samą jak w 2023 r. wysokość wydatków, które planuje się ponieść z funduszu alkoholowego.

²⁶ To zadanie w 2021 r. było realizowane z pozostałych środków funduszu alkoholowego (innych niż dochody z opłaty od napojów alkoholowych) w wysokości 1 181 246 zł, a na 2024 r. zaplanowano wydatki na nie w wysokości 1 630 777 zł, które planuje się ponieść z funduszu alkoholowego.

funduszu MPPA²⁷, podobnie jak w latach 2018 - 2020, w których wydatkowano na nie odpowiednio: 250 000 zł, 500 000 zł i 350 000 zł, tj. znacząco niższe wartości (w poszczególnych z ww. lat na poziomie mniejszym od 29% do 64%) niż w latach objętych kontrolą.

Czwartym z zadań była „Realizacja programów profilaktyczno-terapeutycznych oraz terapeutyczno-wychowawczych w miejskich placówkach opiekuńczo-wychowawczych”, na które w 2022 r. wydatkowano 1 894 186 zł. Programy te realizowały placówki opiekuńczo-wychowawcze. W latach poprzedzających wpływ do Urzędu środków z tytułu opłat od napojów alkoholowych – 2018 - 2020 wydatkowano z ogólnego funduszu MPPA ponad dziesięciokrotnie mniej środków – odpowiednio: 148 000 zł, 150 000 zł i 170 000 zł. W latach 2021 i 2023 zadanie to było finansowane również z ogólnego funduszu MPPA²⁸.

Piątym z nich było „Prowadzenie Ośrodka dla Osób Nietrzeźwych”, na które w 2022 r. wydatkowano 1 886 508,19 zł. Zadanie było realizowane przez organizacje pozarządowe. W latach poprzedzających wpływ do Urzędu środków z tytułu opłat od napojów alkoholowych – 2018 - 2020 wydatkowano środki na zbliżonym poziomie - z ogólnego funduszu MPPA – odpowiednio: 1 500 000 zł, 1 800 000 zł i 1 900 000 zł. W latach 2021 i 2023 zadanie to było finansowane z tego samego źródła co w latach 2018 - 2020²⁹.

Ostatnim z ww. sześciu zadań było „Podejmowanie działań integrujących psychoprofilaktykę z aktywnością sportową poprzez prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych dla dzieci i młodzieży z miasta Poznania”, na które w 2023 r. wydatkowano 3 375 953,57 zł. Zadanie było realizowane przez organizacje pozarządowe. W latach poprzedzających wpływ do Urzędu środków z tytułu opłat od napojów alkoholowych – 2018 - 2020 wydatkowano z ogólnego funduszu MPPA – odpowiednio: 0 zł, 2 636 000 zł i 2 700 000 zł. W latach 2021 - 2022 zadanie to było finansowane również z tego samego źródła, co w poprzednich latach³⁰.

(akta kontroli str. 310-314)

Badanie trzech zadań realizowanych z wykorzystaniem dochodów z opłat od napojów alkoholowych, po jednym z lat 2021 - 2023 wykazało, że w każdym z nich:

- realizatorów zadań wyłoniono w toku otwartych konkursów ofert prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o wolontariacie;
- oceny ofert dokonywała komisja konkursowa³¹;
- konkursy prowadzono za pośrednictwem platformy elektronicznej;
- umowy na realizację zadań zawierały elementy wymienione w art. 221 ust. 3 ufp.

Badaniem dotyczącym 2021 r. objęto prowadzenie placówek wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży z rodzin z problemem alkoholowym. W wyniku rozstrzygnięcia konkursu³² wybrani oferenci mieli otrzymywać dotację z Miasta przez lata

²⁷ To zadanie w 2021 r. było realizowane z pozostałych środków funduszu alkoholowego (innych niż dochody z opłaty od napojów alkoholowych) w takiej samej wysokości co w latach 2022 i 2023 – 700 000 zł, a na 2024 r. zaplanowano wydatki na nie w wysokości 500 000 zł, które planuje się ponieść z funduszu alkoholowego.

²⁸ W 2021 r. to zadanie zrealizowano z pozostałych środków funduszu alkoholowego (innych niż dochody z opłaty od napojów alkoholowych) w wysokości 513 532 zł, a w 2023 r. z tego samego źródła na wartość 1 773 596,41 zł. Na 2024 r. zaplanowano wydatki na nie w wysokości 1 945 130 zł, które planuje się ponieść z funduszu alkoholowego.

²⁹ W 2021 r. to zadanie zrealizowano w wysokości takiej samej jak w 2022 r. - 1 900 000 zł, jednak z innych środków - z pozostałych środków funduszu alkoholowego (innych niż dochody z opłaty od napojów alkoholowych), a w 2023 r. również z tego samego źródła na wartość 2 200 000 zł. Na 2024 r. zaplanowano wydatki na nie w wysokości jak w 2023 r. - 2 200 000 zł, które planuje się ponieść z funduszu alkoholowego.

³⁰ W 2021 r. i 2022 r. to zadanie zrealizowano w wysokości odpowiednio 3 200 000 zł i 5 210 000 zł z innych środków - z pozostałych środków funduszu alkoholowego (innych niż dochody z opłaty od napojów alkoholowych), a na 2024 r. zaplanowano wydatki na nie w wysokości 4 000 000 zł, które planuje się ponieść z funduszu alkoholowego.

³¹ Komisje składały się z od czterech do pięciu osób, a w jej skład wchodziły dwie albo trzy osoby z Urzędu i dwie z organizacji pozarządowych, powoływane przez Prezydenta.

³² Konkurs nr 12/2020, rozpoczęty 18 listopada 2019 r.

2020 - 2022. Zakładanymi rezultatami ww. zadania były m.in. zajęcia socjoterapii indywidualnej i grupowej, zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze, warsztaty i zajęcia rozwojowe, warsztaty dedykowane rodzicom/opiekunom, sporządzenie diagnoz i programów rozwojowo-terapeutycznych dla każdego dziecka, zajęcia kształtujące postawy prozdrowotne, supervizje oraz zajęcia dotyczące mechanizmów powstawiania uzależnień. W trakcie konkursu wpłynęło 13 ofert, z których jedna - na kilkakrotnie wyższą wartość niż pozostałe oferty, została odrzucona, a 12 zaopiniowano pozytywnie. Rozstrzygnięcie nastąpiło 27 grudnia 2019 r. i w jego wyniku wyłoniono 12 oferentów, dla których kwota dofinansowania wynosiła od 225 tys. zł do 605 tys. zł (przy kwotach wnioskowanych od 304,1 tys. zł do 726,6 tys. zł). Najwyżej punktowana oferta otrzymała 100% kwoty wnioskowanej, a pozostałym 11 zaproponowano kwoty proporcjonalnie niższe od wnioskowanych. Umowy zawarte z 12 oferentami były zgodne ze wzorem określonym w konkursie. Sprawozdania cząstkowe za 2021 r. wykonawcy zadania składali w terminach od 24 do 31 stycznia roku następnego, a w przypadkach niewykorzystania kwoty dotacji w roku, były one zwracane do Miasta. W 11 przypadkach wykorzystano w 2021 r. całą kwotę dotacji, zaś w jednym nastąpił zwrot 4 294,54 zł (19 stycznia 2022 r.).

(akta kontroli str. 316, 317)

Do badania z 2022 r. wybrano konkurs³³ na organizację wypoczynku letniego dla dzieci i młodzieży zagrożonych problemem uzależnień od alkoholu i nowych substancji psychoaktywnych. Zakładanymi rezultatami ww. zadania były m.in. zajęcia kształtujące postawy prozdrowotne i związane z profilaktyką uzależnień.

Z 18 ofert, które wpłynęły, komisja 25 kwietnia 2022 r. oceniła pozytywnie 15 (siedem na kolonie i osiem na półkolonie), a trzy negatywnie (na znacząco wyższe kwoty wnioskowane od 234 tys. zł do 400 tys. zł). Rozstrzygnięcie konkursu nastąpiło 28 kwietnia 2022 r. i w jego wyniku wyłoniono 15 oferentów, dla których kwota dofinansowania wynosiła od 16,9 tys. zł do 83,5 tys. zł (nie wszyscy otrzymali kwoty wnioskowane). Umowy zawarte z 15 oferentami były zgodne ze wzorem określonym w warunkach postępowania konkursowego.

Sprawozdania, wykonawcy zadania składali w terminach od 9 września do 15 października, a w sześciu przypadkach niewykorzystania kwoty dotacji w danym roku, były one zwracane do Miasta. W dziewięciu przypadkach wykorzystano w 2022 r. całą kwotę dotacji, zaś w sześciu zwroty od 0,25 zł do 2 037 zł nastąpiły w terminach od 18 września do 29 listopada 2022 r.³⁴

(akta kontroli str. 318, 319)

Ostatnim z badanych zadań było to realizowane w 2023 r. przez Wydział Sportu. Dotyczyło ono podejmowania działań integrujących psychoprofilaktykę z aktywnością sportową poprzez prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych dla dzieci i młodzieży miasta Poznania w ramach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Realizatorów tego zadania wyłoniono w toku dwóch konkursów na wspieranie/powierzenie realizacji zadań Miasta w obszarach „wspieranie i upowszechnienie kultury fizycznej”, „turystyka i krajoznawstwo” oraz „przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym w 2023 r.”.

Zadania zlecane w ramach pierwszego z ww. konkursów³⁵ dotyczyły m.in. następujących zakresów:

- a/ Szkolenia młodzieży uzdolnionej sportowo, uczestniczącej we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez okręgowe lub polskie związki sportowe w dyscyplinach objętych Systemem Sportu Młodzieżowego - Młodzieżowe Centra Sportu (zaplanowano łączne wydatki na 2023 r. - 5,5 mln zł);

³³ Konkurs nr 57/2022, rozpoczęty 21 marca 2022 r.

³⁴ W przypadku zwrotu dotacji po terminie naliczono odsetki we właściwej wysokości.

³⁵ Konkurs nr 27/2023 rozpoczęty 21 listopada 2022 r.

- b/ Nauki pływania dla dzieci szkół podstawowych miasta Poznania (zaplanowano wydatki na 2023 r. - 1 mln zł).

Wszystkie oferty składane na powyższe zakresy, musiały zawierać elementy profilaktyki mające na celu promocję zdrowego stylu życia oraz zmniejszenia zasięgu zachowań ryzykownych.

Komisja, 5 stycznia 2023 r. w ramach zadania w zakresie a/ oceniła 123 oferty, w tym 111 ofert pozytywnie, a 12 negatywnie (pięć negatywnie formalnie i siedem negatywnie na etapie merytorycznym). W ramach zadania w zakresie b/ wpłynęła jedna oferta, którą komisja 19 grudnia 2022 r. oceniła pozytywnie.

Z zawartych 111 umów dotyczących zadania w zakresie a/ na kwoty od 5 tys. zł (trzy umowy zawarto na tę kwotę) do 173 tys. zł sprawozdania z udzielonej w 2023 r. dotacji na to zadanie złożyło 109 wykonawców. Jeden oferent³⁶, który miał zawartą umowę na dotację o wartości 5 tys. zł, dokonał 22 grudnia 2023 r. zwrotu pełnej kwoty dotacji i nie złożył sprawozdania. Oferenci składali sprawozdania w terminach od 8 stycznia 2024 r. do 14 lutego 2024 r. informując o wykorzystaniu całości dotacji. Wobec jednego z wykonawców³⁷, który nie złożył sprawozdania, 28 maja 2024 r. wydano decyzję o konieczności zwrotu całości dofinansowania (wg stanu na 10 czerwca 2024 r. wysłana decyzja nie została jeszcze odebrana, a kwota dotacji zwrócona).

Z realizacji zadania w zakresie b/³⁸ złożono dwa sprawozdania, jedno częściowe - 20 kwietnia 2023 r., a drugie końcowe - 28 lipca 2023 r. Wykorzystano 904 013,53 zł, a zwrócono niewykorzystaną część dotacji 95 986,47 zł (20 lipca 2023 r.) oraz odsetki w kwocie 86,78 zł (31 października 2023 r.).

Zadania zlecane w ramach drugiego z ww. konkursów³⁹ dotyczyły m.in. podejmowania działań integrujących psychoprofilaktykę z aktywnością sportową poprzez prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych dla dzieci i młodzieży miasta Poznania w ramach profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych.

Odrzucono trzy oferty, w tym formalnie dwie, a merytorycznie jedną. Komisja, 14 kwietnia 2023 r., w ramach ww. zadania oceniła 35 ofert. Jedną oceniono negatywnie, pozytywnie zaś 34. Jeden oferent, któremu przyznano 8 tys. zł dofinansowania, wycofał się po rozstrzygnięciu konkursu. W konsekwencji, zawarto 33 umowy na łączną kwotę 342 tys. zł, na kwoty jednostkowe od 4 do 26 tys. zł. Wszystkie 33 sprawozdania złożono w okresie od 7 listopada 2023 r. do 5 lutego 2024 r. – nie było konieczności dokonywania zwrotu dotacji w części lub w całości.

(akta kontroli str. 320, 321)

Precyzując związek realizacji powyższych działań podejmowanych w 2023 r. z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom spożywania alkoholu, Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia, wskazała, że były one formą realizacji zadania priorytetowego na rok 2023 ujętego w MPPA. *Zadanie realizowane było w dwóch kierunkach działań: edukacji i promocji zdrowia dla różnych grup społecznych oraz profilaktyki.* Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że zadanie to adresowane jest do szerokiej populacji dzieci i młodzieży zagrożonych zjawiskami uzależnień, które mogą prowadzić do problemów związanych z używaniem alkoholu, środków odurzających czy substancji psychoaktywnych. *Celem dofinansowywanych zajęć jest przede wszystkim profilaktyka uniwersalna tworząca warunki, które mają na celu sprzyjać prawidłowemu wychowaniu i rozwojowi. Zadanie adresowane jest do całych grup bez względu na stopień indywidualnego ryzyka występowania problemów alkoholowych. Celem tego typu działań jest przede wszystkim tworzenie nawyków prozdrowotnych, motywowanie do zachowań wspierających zdrowie i tworzenie warunków do zdrowej aktywności. Ich celem jest promocja zdrowego stylu życia oraz opóźnienie wieku*

³⁶ Umowa nr Sp-I.526.2.173.2023.

³⁷ Umowa nr Sp-I.526.2.112.2023.

³⁸ Umowa nr Sp-I.526.2.001.2023.

³⁹ Konkurs nr 61/2023 rozpoczęty 13 marca 2023 r.

inicjacji alkoholowej, a przez to zmniejszenie zasięgu zachowań ryzykownych. Przy podejmowaniu działań z zakresu profilaktyki uniwersalnej istotne jest wskazywanie alternatywnych działań dotyczących spędzania czasu wolnego w stosunku do zachowań ryzykownych i problemowych (czyli np. muzyka, zajęcia w kółkach zainteresowań czy właśnie sport i rekreacja – w takich, gdzie dzieci mogą odreagować napięcia). Wskazała ponadto, że w MPPA określone zostały podstawowe wymagania dotyczące działań realizowanych w ramach profilaktyki uniwersalnej i zagospodarowywania czasu wolnego.

Z treści standardów określonych w MPPA wynikało m.in., że samo zagospodarowanie czasu wolnego nie stanowi działania o charakterze profilaktycznym. Organizacja zajęć pozalekcyjnych oraz innych form zawsze powinna dotyczyć profilaktyki i rozwiązywania problemów związanych z nadużywaniem alkoholu lub innych substancji psychoaktywnych. Alternatywne formy spędzania czasu wolnego powinny być adekwatne do wieku dzieci i młodzieży. Zagospodarowanie czasu wolnego może stanowić jedynie uzupełnienie szerszego programu oddziaływań profilaktycznych, a nie jego najważniejszy element. Określono również dwa cele wprowadzenia standardu: 1) zapewnienie dzieciom i młodzieży z rodzin zagrożonych uzależnieniami warunków do zrównoważonego rozwoju oraz ułatwionego dostępu do różnych bezpłatnych form spędzania czasu wolnego; 2) podniesienie efektywności i jakości realizowanych programów (wzbudzenie zainteresowania, zaangażowania uczestników), zwłaszcza w placówkach wsparcia dziennego oraz całorocznej działalności profilaktycznej i pracy socjalnej. Standard określał, że za ofertę zagospodarowania czasu wolnego dzieci i młodzieży uważa się: pozalekcyjne zajęcia sportowe prowadzone nieodpłatnie przez trenera lub instruktora; organizowanie wyjazdów profilaktycznych lub socjoterapeutycznych, w tym wyjazdów w ramach wypoczynku letniego i zimowego dzieci oraz młodzieży, jako kontynuacji całorocznej pracy z dziećmi i młodzieżą w placówce wsparcia dziennego, podczas których powinien być realizowany program profilaktyczny; organizowanie zajęć rozwijających zainteresowania własne, tj. koła zainteresowań, sekcje merytoryczne, fakultety problemowe prowadzone nieodpłatnie, w formie zajęć grupowych, przez nauczyciela, trenera, instruktora lub organizację pozarządową. Rekomendowano organizację zajęć w czasie wolnym od nauki – w weekendy, wakacje, ferie zimowe. Wskazano w ww. standardzie – w zakresie kompetencji organizatorów, że co najmniej jeden prowadzący zajęcia powinien dysponować odpowiednimi kwalifikacjami w zakresie profilaktyki.

Zastępca Dyrektora Wydziału wyjaśniła również, że *realizacja zadań koordynowanych przez Wydział Sportu wpisywała się w merytoryczne komponenty przyjętych standardów, a podejmowane działania miały na celu przede wszystkim:*

- *upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży modelu czynnego spędzania czasu i zdrowego trybu życia bez stosowania używek,*
- *propagowanie wśród młodych ludzi sportu,*
- *zwiększenie aktywności fizycznej dzieci biorących udział w zajęciach,*
- *naukę zasad współżycia w grupie poprzez udział w rywalizacji sportowej.*

(akta kontroli str. 90-244, 330-339)

Odnosnie do działań realizowanych przez Wydział Sportu, innych niż nauka pływania, wyjaśniła, że *oferenci wskazywali, iż sport nie jest tylko prostym „wypełniaczem” czasu wolnego dającym poprawę zdrowia i ogólnej kondycji fizycznej, ale także skutecznym sposobem kształtowania pożądanых postaw i cech charakteru. Organizację zajęć sportowych łączono z innymi formami wychowawczo-informacyjnymi (rozmowy, warsztaty, wykłady, projekcje filmów, konsultacje z psychologiem itp.).*

Odnosnie do nauki pływania Zastępca Dyrektora Wydziału wyjaśniła natomiast, że *uprawianie sportu jakim jest pływanie ma duży wpływ na prawidłowy rozwój fizyczny uczestników, jest również istotne z punktu widzenia zapobiegania uzależnieniom*

(zwłaszcza alkoholowemu) i patologiom społecznym. Ma on bardzo duży wpływ na kształtowanie charakterów młodych ludzi poprzez wyrabianie odpowiednich nawyków życiowych (systematyczność, pracowitość itd.). Przyczyną występowania problemu jest pogarszająca się koniunktura gospodarcza, zmuszająca rodziców i opiekunów do zwiększania oszczędności, a co za tym idzie do obciążenia środków przeznaczonych na rozwój fizyczny podopiecznych. Krótkookresowym następstwem opisanego problemu jest spadek zainteresowania dzieci i młodzieży aktywnością sportową. Zostają one tym samym zmuszone do poszukiwania alternatywnych sposobów spędzania czasu między innymi na ulicy, gdzie bardzo często sięgają po alkohol i inne używki. Długookresowe skutki takiego stanu rzeczy przekładać się mogą na powstawanie patologii społecznych oraz na pogorszenie stanu zdrowia dzieci i młodzieży w późniejszym wieku. Stworzenie możliwości dofinansowania zajęć z nauki pływania dla najmłodszych uczniów szkół podstawowych pozwala zwiększyć dostępność tych zajęć o dzieci pochodzące z rodzin o niższym statusie materialnym. Dzięki temu możliwe jest wyrównywanie szans dla większej liczby dzieci na równy start w dorosłe życie.

Ponadto, Zastępca Dyrektora Wydziału wskazała, że działania w zakresie profilaktyki zrealizowane w 2023 r. przez Wydział Sportu są jednym z kilkunastu zadań przypisanych w MPPA do celu szczegółowego nr 1 pn. Propagowanie wiedzy i kompetencji oraz promocja adekwatnych postaw społecznych w obszarze zapobiegania uzależnieniom. W zakresie realizacji założeń przyjętych dla tego celu, zadania realizowane przez Wydział Sportu dotyczą tylko tych oddziaływań, które mogą być wykorzystywane jako elementy pracy profilaktycznej, budującej świadomość i angażującej uczestników do alternatywnych sposobów funkcjonowania. Oprócz tego zadania, prowadzono również projekty edukacyjno-profilaktyczne dotyczące uzależnień pn. „Poznań uzależniony od profilaktyki” (realizacja Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych), projekt Wydziału Oświaty, projekt Straży Miejskiej pn. „Wiem, wybieram dobrze”, projekt Policji pn. „Dopalacze niszczą życie”, projekty zrealizowane przez NGOS-ity. Projekty te zgodnie z przyjętymi założeniami merytorycznymi stanowią uzupełnienie psychoprofilaktycznych oddziaływań sportowych i polegały głównie na zajęciach warsztatowych, przekazujących wiedzę na temat substancji psychoaktywnych i zagrożeń, a także kształtujących zachowania i kompetencje dzieci i młodzieży w sytuacjach rówieśniczych, relacyjnych oraz ryzykownych.

(akta kontroli str. 331-333)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób przeznaczenia dochodów z opłat od napojów alkoholowych. W latach 2021-2023 dochody z ww. opłat wykorzystywano zgodnie z przeznaczeniem na cele określone zarówno w aktualnym MPPA jak i w art. 9³ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a w przypadku niewykorzystania tych środków w danym roku, w kolejnym przeznaczano je na cele określone w Programie. Urząd wdrożył standardy realizacji zadań, które zarówno ukierunkowywały oferentów na formułowanie ofert wpisujących się w założenia MPPA, obiektywizowały oczekiwania wobec ofert oraz ułatwiły porównywalność ocen. Zawierając umowy prawidłowo stosowano ustawę o wolontariacie i zamieszczono w nich elementy wymagane dyspozycją art. 221 ufp. Sprawowano również odpowiednią kontrolę wykonania zadania, na realizację którego udzielono dotacji. Wpływy z ww. opłat były prawidłowo klasyfikowane we właściwych paragrafach sprawozdań budżetowych Rb- 27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje uwag ani wniosków.

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 Poznaniu. 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.

Poznań, 16 lipca 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Paweł Siuda
Główny specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Karolina Wirszyc-Sitkowska
p.o. Dyrektor
Delegatury NIK w Poznaniu
/podpisano elektronicznie/