



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.11.2.2024

Rafał Bruski
Prezydent Miasta Bydgoszczy
Urząd Miasta Bydgoszczy
ul. Jezuicka 1
85-102 Bydgoszcz

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 Bydgoszczy, ul. Jezuicka 1, 85-102 Bydgoszcz ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Bruski, Prezydent Miasta Bydgoszczy ² , od 14 grudnia 2010 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.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Artur Nierebiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/85/2024 z 15 maja 2024 r.

(akta kontroli str. 1-8)

¹ Dalej: „UM” lub „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia w badanym okresie organizację realizacji zadań finansowanych ze środków pochodzących z opłaty od napojów alkoholowych w opakowaniach o pojemności do 300 ml, o której mowa w art. 9² ust. 11 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵.

Obowiązujące w Urzędzie regulacje wewnętrzne umożliwiały rzetelną realizację zadań finansowanych dochodami z opłat od napojów alkoholowych. W wewnętrznych procedurach UM określono sposób ewidencji dochodów z tytułu opłaty alkoholowej i prawidłowo ujmowano te dochody w księgach rachunkowych. Wyznaczono także pracowników do realizacji tego zadania. Realizację zadań finansowanych ze środków pochodzących z opłaty alkoholowej powierzono jednostkom organizacyjnym Miasta Bydgoszczy, których działalnością statutową było realizowanie zadań ujętych w Miejskim Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii⁶.

W okresie objętym kontrolą wpływy z tytułu opłaty alkoholowej były prawidłowo ujmowane w księgach rachunkowych jak i w sprawozdaniach budżetowych Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego. Regionalna Izba Obrachunkowa pozytywnie zaopiniowała projekty uchwał budżetowych Miasta Bydgoszczy na lata 2021-2024 oraz sprawozdania Prezydenta z wykonania budżetu Miasta za lata 2021-2023. W uchwałach nie zgłoszono uwag dotyczących sposobu ujęcia dochodów z opłat od napojów alkoholowych. Podległe jednostki organizacyjne, którym powierzono realizację zadań finansowanych z opłaty alkoholowej przeznaczyły je na zadania ujęte w MPPIRPA.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ 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. W okresie objętym kontrolą Rada Miasta Bydgoszczy⁸ uchwałami przyjmowała do realizacji Miejskie Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2021⁹, 2022¹⁰, 2023- 2025¹¹. Programy zawierały informacje dotyczące m.in. celu głównego z uzasadnieniem, realizowanych

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 2151, dalej: „opłata od napojów alkoholowych”.

⁶ Dalej: „MPPIRPA”.

⁷ 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.

⁸ Dalej: „Rada”.

⁹ Uchwała nr XXXII/748/20 Rady z 16 grudnia 2020 r. w sprawie Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na 2021 rok dwukrotnie zmieniana uchwałami Rady nr XLIV/929/21 z 29 września 2021 r. oraz nr XLVI/980/21 z 24 listopada 2021 r.

¹⁰ Uchwała nr XLVIII/1000/21 Rady z 15 grudnia 2021 r. w sprawie Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na 2022 rok dwukrotnie zmieniona uchwałami nr LII/1076/22 Rady z 30 marca 2022 r. oraz nr LXII/1270/22 z 14 grudnia 2022 r.

¹¹ Uchwała nr LXII/1271/22 Rady z 14 grudnia 2022 r. w sprawie Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2023-2025.

zadań, wskaźników i środków finansowych przeznaczonych na ich realizację, adresatów programu oraz podmiotów biorących udział w ich realizacji.

(akta kontroli str.12-266)

Prezydent wskazał m.in. że w strukturze Urzędu dokonywaniem ewidencji księgowej, wpływów dochodów z pobranych opłat od napojów alkoholowych zajmuje się Wydział Zarządzania Budżetem Miasta, natomiast realizację zadań finansowanych ze środków pochodzących z tej opłaty powierzono miejskim jednostkom organizacyjnym: Bydgoskiemu Ośrodkowi Rehabilitacji, Terapii Uzależnień i Profilaktyki „BORPA”¹² oraz Bydgoskiemu Zespołowi Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych¹³.

Zgodnie z treścią § 29 Regulaminu organizacyjnego Urzędu¹⁴, do podstawowych zadań Wydziału Zarządzania Budżetem Miasta¹⁵ należało m.in. planowanie budżetu Miasta i sporządzanie wieloletniej prognozy finansowej, zarządzanie płynnością budżetu, prowadzenie sprawozdawczości budżetowej i finansowej oraz ewidencji księgowej. W Regulaminie wewnętrznym WZB¹⁶ wydzielono w jego strukturze Referat Zarządzania Płynnością i Sprawozdawczości, gdzie w zakresie jego działania wskazano m.in. prowadzenie ewidencji księgowej dochodów budżetowych wpływających bezpośrednio na rachunek organu, w tym uzgadnianie sprawozdań i rozliczeń z administracją skarbową, prowadzenie ewidencji księgowej przychodów i rozchodów budżetu, sporządzanie sprawozdań budżetowych, prowadzenie ewidencji księgowej środków przekazanych jednostkom budżetowym na wydatki.

W okresie objętym kontrolą zadania objęte niniejszą kontrolą w Urzędzie realizowały dwie osoby, które miały tożsame z Regulaminami obowiązki wpisane w karty stanowisk pracy.

Do zadań statutowych BORPY należało m.in.:

- udzielanie indywidualnych świadczeń zapobiegawczo – leczniczych i rehabilitacyjnych,
- leczenie odwykowe osób uzależnionych od alkoholu i innych uzależnień,
- udzielanie pomocy terapeutycznej osobom współuzależnionym,
- prowadzenie zajęć psychoprofilaktycznych z dziećmi, młodzieżą z chorobą uzależnienia i ich opiekunami,
- działania terapeutyczne wobec rodziny pacjenta i jego środowiska,
- prowadzenie szkoleń i staży w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień,
- badanie i rozpoznawanie zagrożonych środowisk i budowanie programów psychoprofilaktycznych,
- prowadzenie działalności zapobiegawczej i oświatowo-zdrowotnej.

Natomiast do zadań BZPOW należało m. in:

- prowadzenie (indywidualnie i grupowo) oświaty zdrowotnej m.in. z zakresu szkodliwości palenia papierosów, picia alkoholu, narkotyzowania się
- podejmowanie specjalistycznych działań profilaktycznych i terapeutycznych przez zaproszonych do współpracy praktyków z BORP-y, MONAR-u, SANEPID-u, poradni AA oraz przez pracowników placówki w ramach realizowanych programów pracy w placówce;

¹² Dalej: „BORPA”.

¹³ Dalej: „BZPOW”.

¹⁴ Ustalonego zarządzeniem nr 63/2024 Prezydenta z 30 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia tekstu jednolitego regulaminu organizacyjnego Urzędu. Poprzednio obowiązywały regulaminy ustalone Zarządzeniami Prezydenta: nr 39/2023 z 20 stycznia 2023 r., nr 7/2022 z 5 stycznia 2022 r. oraz 436/2020 z 28 lipca 2020 r. Dalej: „Regulamin”

¹⁵ Dalej: „WZB”

¹⁶ Ustalonego Zarządzeniem nr 159/2024 Prezydenta z 4 marca 2024 w sprawie ustalenia tekstu jednolitego zarządzenia w sprawie nadania regulaminów wewnętrznych Urzędu. Poprzednio ustalonych zarządzeniami Prezydenta: nr 99/2023 z 14 lutego 2023 r., 205/2022 z 29 marca 2022 r. oraz nr 437/2020 z 28 lipca 2020 r.

- zapewnienie udziału wychowanków w programie profilaktyki wczesnych uzależnień;
- promocja zdrowego stylu życia i prawidłowego odżywiania się (uwzględnienie szkodliwości używek oraz podkreślenie wagi regularnych, zbilansowanych posiłków);
- zachęcanie do udziału w zajęciach terapeutycznych prowadzonych przez uprawnionych pedagogów i psychologów oraz wychowawców w celu przywrócenia równowagi psychofizycznej.

W MPPiRPA, w odniesieniu do działalności BORPY, wskazano na przeciwdziałanie alkoholizmowi, a dla BZPOW – na podejmowanie działań skierowanych na rozwiązywanie sytuacji kryzysowych dzieci i młodzieży oraz ich rodzin spowodowanych problemami wynikającymi z nadużywania środków psychoaktywnych.

Bezpośredni nadzór nad WZB sprawował Skarbnik Miasta, natomiast BORPA i BZPOW objęto nadzorem Zastępcy Prezydenta.

(akta kontroli str. 9-11, 267-334)

2. Zarządzeniem nr 296/2020 Prezydenta z 1 czerwca 2020 r. (ze zm.) ustalono w Urzędzie zasady (politykę) rachunkowości. Ustalono tam m.in. zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych i ewidencji dochodów oraz ustalono Plany kont, w którym wyszczególniono konta:

- 133 – „Rachunek Budżetu” służące do ewidencji operacji pieniężnych dokonywanych na bankowych rachunkach budżetu. Po stronie Wn miano ujmować wpływy środków pieniężnych na rachunek budżetu;
- 224 – „Rozrachunki Budżetu” służące do rozrachunków z innymi budżetami na którym ujmowano m.in. rozliczenia dochodów budżetowych realizowane przez organy podatkowe na rzecz budżetu jst;
- 901 – „Dochody Budżetu”, które służyło do ewidencji dochodów (wskazano, że ujmowano je po stronie Ma).

W poszczególnych latach objętych kontrolą dochody z tytułu opłaty alkoholowej, które wpłynęły z Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy (Centrum Kompetencyjne Rozliczeń) zostały zaewidencjonowane na kontach księgowych 133 (po stronie Wn) i 224 (po stronie Ma) z zapisem w „opisie” o treści: „Podmiot: Centrum, Kompetencyjne Rozliczeń (...) przekazanie opłaty od napojów alkoholowych (ALK) z Urzędów skarbowych (..) Rozdział 75618 Paragraf 0/KI/09.

(akta kontroli str.335-426)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Obowiązujące w Urzędzie regulacje wewnętrzne umożliwiały prawidłową organizację realizacji zadań finansowanych dochodami z opłat od napojów alkoholowych. W wewnętrznych procedurach UM określono sposób ewidencji dochodów z tytułu opłaty alkoholowej i prawidłowo ujmowano te dochody w księgach rachunkowych. Wyznaczono także pracowników do realizacji tego zadania. Realizację zadań finansowanych ze środków pochodzących z opłaty alkoholowej powierzono jednostkom organizacyjnym Miasta Bydgoszczy, których działalnością statutową było realizowanie zadań ujętych w MPPiRPA.

2. Przeznaczenie dochodów pochodzących z opłat od napojów alkoholowych.

Opis stanu
faktycznego

1. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą Miasto Bydgoszcz uzyskało wpływy z opłat od napojów alkoholowych w wysokości: 895 563,18 zł w 2021 r., 3 127 952,00 zł w 2022 r. oraz 2 578 271,21 zł w 2023 r. Nie uzyskano wpływów z tego tytułu w I kwartale 2024 r.¹⁷. Powyższe środki Miasto przekazało do jednostek organizacyjnych wyznaczonych do realizacji zadań statutowych, ujętych w MPPIRPA, tj. do BORPY i BZPOW.

(akta kontroli str.427, 489-494)

2. W badanym okresie zaewidencjonowane kwoty dochodów w zakresie wpływów z tytułu udziału 50 % w opłacie od napojów alkoholowych zostały następnie wykazane w sprawozdaniach budżetowych Rb-27S wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego sporządzanych przez Urząd w dziale 756 rozdziale 75618 paragrafie 0270.

(akta kontroli str.417-426, 428-458,495)

3. Skład orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy pozytywnie zaopiniował projekty uchwał budżetowych Miasta Bydgoszczy na lata 2021-2024¹⁸ oraz sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Bydgoszcz za lata 2021-2023, przedłożone wraz z informacjami o stanie mienia¹⁹. W uchwałach nie zgłoszono uwag dotyczących sposobu ujęcia dochodów z opłat od napojów alkoholowych i ich wykorzystania. W uchwałach nie zgłoszono uwag dotyczących sposobu ujęcia dochodów z opłat od napojów alkoholowych. Urząd w badanym okresie nie realizował wydatków w tym zakresie.

(akta kontroli str.459-477, 496-507)

4. W latach 2021-2023 nie wystąpiły przypadki niewykorzystania w danym roku budżetowym środków z tytułu opłaty od napojów alkoholowych.

(akta kontroli str.427, 489-494)

5. Wykorzystanie środków z opłat od napojów alkoholowych nie było przedmiotem innych kontroli (zewnętrznej, wewnętrznej, audytu), również w ramach nadzoru Prezydenta sprawowanego nad podległymi jednostkami organizacyjnymi.

(akta kontroli str.9-11)

6. Zadania finansowane środkami z opłaty alkoholowej w badanym okresie realizowały dwie jednostki organizacyjne Miasta Bydgoszcz, tj.: BORPA i BZPOW.

-BORPA na realizację zadań statutowych w badanym okresie otrzymał łącznie 3 492 834,39 zł²⁰, które pochodziły z wpływów z tytułu opłaty alkoholowej.

¹⁷ Wpływy z US następowały dwukrotnie w ciągu roku. Ostatni przelew odnotowano 26 kwietnia 2024 r. na kwotę 1 298 112,28 zł.

¹⁸ W uchwałach nr: 17/P/2020 z 9 grudnia 2020 r. w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta Bydgoszczy na 2021 r., 14/P/2021 z 3 grudnia 2021 r. w sprawie wydania opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta Bydgoszcz na 2022 r., 17/P/2022 z 2 grudnia 2022 r. w sprawie wydania opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta Bydgoszcz na 2023 r. i 15/P/2023 z 4 grudnia 2023 r. w sprawie wydania opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta Bydgoszcz na 2024 r.

¹⁹ W uchwałach nr: 11/S/2022 Składu Orzekającego Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 11 kwietnia 2022 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta za 2021 r. wraz z informacją o stanie mienia Miasta, Nr 12/S/2023 Składu Orzekającego Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 13 kwietnia 2023 r. w sprawie wydania opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta za 2022 r. wraz z informacją o stanie mienia, Nr 15/S/2024 Składu Orzekającego Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 11 kwietnia 2024 r. sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta za 2023 r. wraz z informacją o stanie mienia Miasta.

²⁰ 895 563,18 w 2021 r., 1 595 000 w 2022 r. oraz 1 002 271,21 zł

W analogicznym zakresie zrealizował łącznie zadania statutowe ujęte w MPPIRPA dotyczące przeciwdziałania alkoholizmowi²¹, na łączną kwotę 26 989 080,12 zł. Realizowane zadania, oprócz środków pochodzących z opłaty alkoholowej, były również finansowane z wpływów z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Wartość zrealizowanych przez tą jednostkę zadań statutowych w latach 2021-2023 wzrosła w porównaniu do lat 2018-2020 o 7 351 536,34 zł.

-BZPOW na realizację zadań statutowych w badanym okresie otrzymał łącznie 3 108 952,00 zł²², które pochodziły z wpływów z tytułu opłaty alkoholowej, które zostały wykorzystane na realizację zadań ujętych w MPPIRPA²³. W latach 2018-2020 nie realizowano w tej jednostce organizacyjnej zadań ujętych w MPPIRPA.

(akta kontroli str. 12-266, 427,478-488)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w kontrolowanym zakresie.

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 Bydgoszczy. 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.

Bydgoszcz, 5 lipca 2024 r.

Kontroler
(-) Artur Nierebiński
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki

²¹ Opisane w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia.

²² 1 532 952,00 w 2022 r. oraz 1 576 000,00 zł w 2023 r.

²³ Opisanych szczegółowo w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia.