

Orchowo, dnia 13 sierpnia 2020r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
Skr. poczt. P-14
00 - 950 Warszawa

Wnioskodawca:

Rada Gminy Orchowo

Tadeusza Kościuszki 6, 62 - 436 Orchowo

**WNIOSEK
o podjęcie kontroli skargowej**

Działając w imieniu Rady Gminy Orchowo, w związku z pełnieniem funkcji radnych gminy, w oparciu o treść art. 241 k.p.a. w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200) – dalej jako UNIK w zw. z art. 5 ust. 2 UNIK w zw. z art. **wnoszę o** wszczęcie z własnej inicjatywy kontroli dotyczącej zagadnienia wykonywania przez Wójta Gminy Orchowo w 2019 r. wydatków z budżetu Gminy Orchowo w celu zakupu:

- pianina;
- usługi „Edukacyjny namiot profilaktyczny” (podczas festynu przy ZSP w Orchowie);
- aplikacji mobilnej Materna Communications sp. z o.o.

w świetle realizacji ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej, w tym realizację zadań audytu wewnętrznego.

UZASADNIENIE

I

Zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.) za prawidłową gospodarkę finansową odpowiada Wójt Gminy. Sprawuje on również bieżącą kontrolę merytoryczną wydatkowania i rozliczania dotacji udzielonej z budżetu Gminy Orchowo.

Komisja Rewizyjna podczas kontroli problemowej przeprowadzonej na zlecenie Rady Gminy Orchowo w sprawie wykonywania przez Wójta Gminy Orchowo w 2019 r. wydatków z budżetu Gminy Orchowo w celu zakupu:

- pianina;
- usługi „Edukacyjny namiot profilaktyczny” (podczas festynu przy ZSP w Orchowie);
- aplikacji mobilnej Materna Communications sp. z o.o.

stwierdziła liczne nieprawidłowości.

Zgodnie z treścią art. 4¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277)

1. Prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gmin. W szczególności zadania te obejmują:
 - 1) zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu;
 - 2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie;
 - 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;
 - 5) wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych;
 - 6) podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13¹ i 15 ustawy oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego;
 - 7) wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej.
2. Realizacja zadań, o których mowa w ust. 1, jest prowadzona w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uchwalanego corocznie przez radę gminy, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia. Gminny program jest realizowany przez ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej, lub inną jednostkę wskazaną w tym programie. W celu realizacji gminnego programu wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powołać pełnomocnika.
3. Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) powołują gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, w szczególności inicjujące działania w zakresie określonym w ust. 1 oraz podejmujące czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby

uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego.

II

Zgodnie z fakturą pro forma według zamówienia nr ZO 0067/19 z dnia 10.05.2019 r. Gmina Orchowo nabyła instrument cyfrowy Yamaha P125 B, stand do instrumentu oraz statyw krzyżakowy i torbę. Wartość inwestycji to kwota 2.913,00 zł brutto.

Zgodnie z adnotacją Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Orchowie, sprzęt nabyty został w celu prowadzeni zajęć zgodnie z programem profilaktyczno – rozwojowym realizowanym w Środowiskowym Ognisku Wychowawczym w Orchowie. Rzeczone zadanie miało mieścić się w Gminnym Programie Profilaktyki Problemów Alkoholowych (priorytet 4.3.2.).

Z informacji uzyskanych w toku prowadzonej kontroli na mocy zlecenia Rady Gminy Orchowo, Komisja Rewizyjna stwierdziła, iż instrument cyfrowy Yamaha P125 B nigdy nie był użytkowany w ramach zajęć zgodnie z programem profilaktyczno – rozwojowym realizowanym w Środowiskowym Ognisku Wychowawczym w Orchowie. Obecnie instrument ten jest użytkowany wyłącznie przez instruktora prowadzącego zajęcia wokalne. Sprzęt jest przechowywany w domu instruktora i w czasie kontroli instrument nie znajdował się w świetlicy wiejskiej. Nie jest zatem wykorzystywany w żadnym programie gminnym. Nadto wskazać należy, że w gminie nie istnieje placówka typu Środowiskowe Ognisko Wychowawcze.

Zgodnie z Fakturą VAT nr FA/000406/2019 z dnia 03.06.2019 r. Gmina Orchowo zamówiła usługę szkoleniową - Edukacyjny namiot profilaktyczny o wartości 4.200,00 zł brutto.

Zgodnie z adnotacją Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Orchowie, potwierdzono realizację usługi edukacyjnej w dniu 03.06.2019 r. dla dzieci, młodzieży i nauczycieli w ZSP w Orchowie w formie namiotu profilaktyczno – antyalkoholowego. Rzeczone zadanie miało mieścić się w Gminnym Programie Profilaktyki Problemów Alkoholowych (priorytet 4.1.1.).

Z informacji uzyskanych w toku prowadzonej kontroli na mocy zlecenia Rady Gminy Orchowo, Komisja Rewizyjna stwierdziła, iż namiot edukacyjny przeznaczony został na badania profilaktyki jelita grubego.

Zgodnie z Fakturą nr EKK/145/12/2019 z dnia 31.12.2019 r. Gmina Orchowo dokonała zapłaty za utrzymanie aplikacji mobilnej za okres 12 miesięcy w kwocie 6.000,00 zł brutto.

Zgodnie z adnotacją Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Orchowie, rzeczona faktura obejmuje przygotowanie i utrzymanie przez okres 12 miesięcy informacji na temat lokalnej oferty pomocy dla członków rodzin z problemami przemocy i problemem alkoholowym na stronie internetowej Gminy Orchowo. Rzeczone zadanie miało mieścić się w Gminnym Programie Profilaktyki Problemów Alkoholowych (priorytet 4.3.2.).

Z informacji uzyskanych w toku prowadzonej kontroli na mocy zlecenia Rady Gminy Orchowo, Komisja Rewizyjna stwierdziła, iż aplikacja mobilna w warstwie treściowej nie zawiera jakichkolwiek informacji dotyczących przeciwdziałania problemom alkoholowym na temat lokalnej oferty pomocy dla członków rodzin z problemami przemocy i problemem alkoholowym. Warstwa graficzno – treściowa zawiera jedynie informacje dotyczące Gminy Orchowo oraz opis historii gminy czy też dane kontaktowe. Nie posiada ona jakiegokolwiek wewnętrznej zakładki dotyczącej przeciwdziałania problemom alkoholowym.

III

Zlecenie kontroli mocą Uchwały nr XXXI/134/20 Rady Gminy Orchowo z dnia 03.07.2020 r. obejmowało wyszczególnienie środków zakwestionowanych w poprzedniej kontroli prowadzonej w 2018 r.

Zgodnie z Rachunkiem nr 232/2018/P z dnia 15.10.2018 r. Gmina Orchowo dokonała zapłaty usługę związaną z realizacją programu – nauka pływania dla dzieci klas I – III szkół podstawowych z terenu Gminy Orchowo projekt – UMIEM PŁYWAĆ w wysokości 6.750,00 zł brutto.

Zgodnie z Rachunkiem nr 116/2019/P z dnia 21.10.2019 r. Gmina Orchowo dokonała zapłaty usługę związaną z realizacją programu – nauka pływania dla dzieci klas I – III szkół podstawowych z terenu Gminy Orchowo projekt – UMIEM PŁYWAĆ w wysokości 7.425,00 zł brutto.

Zgodnie z adnotacją Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Orchowie, potwierdzono realizację programu nauki pływania w ramach projektu Umiem Pływać i Ty też dla uczniów klas I – III szkół podstawowych w Słowikowie i Bielsku. Rzeczone zadanie miało mieścić się w Gminnym Programie Profilaktyki Problemów Alkoholowych. Opis rachunku nr 116/2019/P z dnia 21.10.2019 r. zawiera natomiast wskazanie, iż wydatek objął 25 dzieci z rodzin dysfunkcyjnych.

Z informacji uzyskanych w toku prowadzonej kontroli na mocy zlecenia Rady Gminy Orchowo, Komisja Rewizyjna stwierdziła, iż zajęcia były prowadzone dla wszystkich dzieci, nie zaś z klas I – III. Wydatek z dnia 31 października 2018 roku dokonany w celu opłacenia rachunku nr 232/2018/P ocenić należy jako nieprawidłowy, gdyż jak wynika z jego treści przedmiotem usługi

był program nauka pływania dla dzieci klas I-III szkół podstawowych, jako program kierowany do całej populacji uczniów, a nie tych objętych Programem rozwiązywania problemów alkoholowych. Podobnie wydatek określony Rachunkiem nr 116/2019/P z dnia 21.10.2019 r., mimo opisu, iż kierowany jest do 25 dzieci z rodzin dysfunkcyjnych., to tak jak w roku 2018, program nauka pływania dla dzieci klas I-III szkół podstawowych kierowany był do całej populacji uczniów. Opis faktury pozostaje zatem niezrozumiały.

IV

Wywodzę, iż zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1440) naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Dobrem chronionym przepisem art. 11 DyscypFinPubU jest dokonywanie wydatków wyłącznie na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej oraz w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Podstawowym celem omawianej normy jest ochrona przestrzegania sformalizowanych procedur wydatkowania środków publicznych.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 DyscypFinPubU jest dokonanie wydatku ze środków publicznych:

- 1) bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym, albo
- 2) z przekroczeniem zakresu powyższego upoważnienia, lub
- 3) z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

W sferze publicznoprawnej nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz zasadę "dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje". Organom administracyjnym wolno zatem tylko to, na co zezwalają ustawy (orz. GKO z 29.2.2004 r., DDF/GKO/Odw.-88/17/2003, niepubl.; orz. GKO z 28.7.2011 r., BDF1/4900/53/59/11/1638, niepubl.). Zgodnie ze wspomnianą zasadą wydatki środków publicznych powinny być dokonywane na podstawie planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych oraz w wysokości i trybie właściwym dla poszczególnych rodzajów wydatków. Jednostka sektora finansów publicznych wydatkuje środki w wysokości i na cele ustalone w planie finansowym (art. 52 FinPubU), stanowiącym podstawę

gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych i wyznacza zakres upoważnienia do wydatkowania środków, wskazując cele oraz limity wydatków.

Na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych ciąży szczególny obowiązek dbałości o dobro finansów publicznych, jak również obowiązek nadzoru nad pracą podległych pracowników, szczególnie tych, którzy zajmują się realizacją planu finansowego jednostki (orz. GKO z 24.6.2002 r., DF/GKO/Odw.-46/62/2002, Legalis). Orzecznictwo administracyjne wypracowało wzorzec kierownika jednostki sektora finansów publicznych, posiadającego odpowiednie wykształcenie, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie oraz indywidualne predyspozycje, pozwalające na gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych oraz gospodarowanie mieniem w imieniu kierowanej przez siebie jednostki w sposób zgodny z prawem (orz. RKO przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z 18.12.2014 r., DB-0965/92/14, Biul. NDFP 2015, Nr 2, poz. 3, s. 40).

Ponoszone przez Gminę koszty nie były w rzeczywistości związane z realizacją celów określonych w Gminnym Programie Rozwiązywania Problemów Alkoholowych przyjętego Uchwałą Nr XLVII/221/17 Rady Gminy Orchowo z dnia 28 grudnia 2017 roku oraz Uchwałą Nr IV/29/19 Rady Gminy Orchowo z dnia 21 stycznia 2019 roku, skutkujących naruszeniem art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, który zezwala, na wydatkowanie środków finansowych uzyskanych z opłat za zezwalanie na sprzedaż napojów alkoholowych, a tym samym były one wydatkowe niezgodnie z w/w art. 18², co stanowi naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1440 z późn. zm.), jako dokonanie wydatku z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

W niniejszej sprawie w ocenie Komisji rewizyjnej doszło do naruszenia przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, gdyż wydatki sfinansowane w ramach Gminnego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w 2019 roku, w rzeczywistości nie były zgodne z regulacjami ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a także Gminnym Programem Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2019.

W związku z powyższymi faktami Rada Gminy Orchowo zwraca się z prośbą do Najwyższej Izby Kontroli o podjęcie stosownych działań w tej sprawie.

Wojciech Mroczko
Małgorzata Górecka
Stefanowski Paweł
Wojciech Ryszard
Andrzej Bielecki
Piekarzka Joanna
Anna Anulnejska
Wojciech Anna