



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W BYDGOSZCZY

LBY.411.8.3.2024

Ilona Wodniak-Kuraszkiewicz
Burmistrz Gniewkowa
Urząd Miejski w Gniewkowie
ul. 17 Stycznia 11
88-140 Gniewkowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/24/007/LBY Działalność gminnych ośrodków kultury w województwie kujawsko-pomorskim.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Gniewkowie, ul. 17 Stycznia 11, 88-140 Gniewkowo ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ilona Wodniak-Kuraszkiewicz, Burmistrz Gniewkowa, od 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Adam Straszyński od 21 listopada 2018 do 6 maja 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Finansowanie działalności gminnego ośrodka kultury 2. Nadzór nad działalnością gminnego ośrodka kultury
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia do dnia zakończenia czynności kontrolnych ² , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
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
Kontrolerzy	1. Michał Trempała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/129/2024 z 23 września 2024 r. 2. Karol Zieliński, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/130/2024 z 23 września 2024 r. (akta kontroli str. 1-4, 296-298)

¹ Dalej: „Urząd” lub „UM”.

² Tj. do 18 grudnia 2024 r.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia finansowanie w kontrolowanym okresie działalności Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury, Sportu i Rekreacji w Gniewkowie⁵ oraz nadzór nad ww. instytucją kultury.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Udzielając dotacji celowych w 2020 i 2021 r. nie zawierano z Ośrodkiem umów określających zasady ich rozliczenia. Część środków pochodzących bezpośrednio z budżetu Gminy przekazywano z naruszeniem formy dotacji wymaganej ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁶, bez wcześniejszego zlecenia bądź z naruszeniem wewnętrznych zasad dotyczących zamówień publicznych.

Chociaż poniesione na realizację wybranej inwestycji⁷ wydatki były zgodne z kwotami wskazanymi w Wieloletnich Prognozach Finansowych oraz uchwałami budżetowymi, stwierdzono jednak nieprawidłowości dotyczące przygotowania i realizacji zamówień publicznych, w szczególności: brak przeprowadzenia analiz korzyści i kosztów wynikających z realizacji inwestycji, naruszenie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁸ związanych z brakiem złożenia wymaganych oświadczeń przez kierownika zamawiającego oraz osób wykonujących czynności związane z przeprowadzeniem postępowania czy nierzetelne sporządzenie protokołu dokumentującego zamówienie.

Gmina określiła zakres działalności MGOKSiR nadając mu statuty, niemniej w okresie objętym kontrolą Burmistrz nie wystąpił z projektami ich zmiany w związku z zawarciem w tych dokumentach postanowień niewynikających z ustawy o działalności kulturalnej lub zbyt ogólnikowych w stosunku do jej wymogów. Przygotowując Strategię Rozwoju Gminy Gniewkowo na lata 2021-2030 nie określono docelowych wartości mierników służących pomiarowi postępu w jej realizacji. Chociaż programy działania MGOKSiR zawierały misję i wizję rozwoju instytucji, a także cele długo- i krótkoterminowe, w programie na lata 2024-2029 nie określono mierzalnych wartości przyjętych wskaźników odnoszących się do celów działania Ośrodka.

Nadzór Skarbnik Gminy nad rozliczeniem dotacji celowych był nierzetelny, bowiem w latach 2020-2021 ograniczał się wyłącznie do przyjęcia informacji od Dyrektora MGOKSiR, a w 2024 r. nastąpiło to w sposób niezgodny z zawartą umową. Dyrektorowi Ośrodka przyznawano nagrody bez określenia w drodze zarządzenia szczegółowych zasad i trybu ich przyznawania. Poprzedni Burmistrz zawarł też z MGOKSiR umowę użyczenia kompleksu basenów letnich, w której niezgodnie ze stanem faktycznym potwierdzono, że przedmiot użyczenia posiadał wszystkie wymagane prawem opinie, zgody oraz przeglądy i odbiory, które umożliwiały jego użytkowanie użyczenia a dokumentacja ta znajduje się w siedzibie użyczającego.

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

⁵ Dalej: „MGOKSiR” lub „Ośrodek”.

⁶ Dz. U. z 2024 r., poz. 87. Dalej: „ustawa o działalności kulturalnej”.

⁷ TJ, budowy kompleksu basenów letnich przy ul. Parkowej w Gniewkowie.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, dalej: „Pzp”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Finansowanie działalności gminnego ośrodka kultury

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰ do zadań własnych gminy należało zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności zadania te obejmowały sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Realizację tych zadań uchwałą Rady Gminy w Gniewkowie z 29 maja 2003 r.¹¹ powierzono samorządowej instytucji kultury MGOKSiR. Gmina wpisała instytucję kultury do prowadzonego rejestru.

(akta kontroli str. 514, 790, 803-805)

1.1. Gmina w okresie 2020 – 2024 (I półrocze) finansowała działalność MGOKSiR przekazując:

- dotacje podmiotowe w łącznej wysokości 7 936,1 tys. zł,
- dotacje celowe w łącznej wysokości 163,7 tys. zł, a także
- ponosząc wydatki bezpośrednio ze swojego budżetu¹².

W poszczególnych latach Gmina wydatkowała odpowiednio: 1 665,8 tys. zł; 1 728,3 tys. zł; 2 022 tys. zł; 2 049,2 tys. zł oraz 1 207,6 tys. zł w I półroczu 2024 r.

Badaniem objęto 22¹³ wydatki dokonane bezpośrednio z budżetu Gminy w okresie 2020 – 2024 (I półrocze). Analiza wykazała m.in., że Gmina:

- współfinansowała wraz z Ośrodkiem wyjazdy w ramach realizacji Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii
- współorganizowała wydarzenia sportowe i kulturalne np. dożynki gminne, festiwale muzyczne, turniej szachowy, Dni Gniewkowa, jarmark bożonarodzeniowy,
- zamówiła w MGOKSiR usługi związane z promocją (tj. wykonanie projektu logo i zakup gadżetów reklamowych),
- zakupiła plecaki dla lokalnej drużyny harcerskiej czy puchary na turniej sportowy,
- zleciła Ośrodkowi nieodpłatne udostępnianie infrastruktury sportowej i dostosowanie jej w ramach zwalczania skutków społecznych i psychologicznych spowodowanych izolacją na skutek COVID-19.

Wydatki na MGOKSiR zostały poniesione zgodnie z klasyfikacją budżetową, określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁴ oraz w granicach kwot określonych w uchwale budżetowych i w planach finansowych.

Skarbnik Gminy wskazała, że zadania związane z promocją Gminy zostały zlecone MGOKSiR z uwagi na to, że w okresie tym w UM na stanowisku ds. promocji Gminy pozostawał wakat, a pracownicy Ośrodka mieli doświadczenie w realizacji tego typu

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm., dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”.

¹¹ Nr IX/53/2003 Rady Miejskiej w Gniewkowie.

¹² W ramach różnych rozdziałów klasyfikacji budżetowej tj.: 75023, 75075, 75421, 75095, 85154, 85195, 90003, 90095, 92105, 92601.

¹³ Spośród 71 wydatków w tym okresie.

¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji budżetowej”.

zleceń. Poprzedni Burmistrz wskazał, że za zleceniem zadania MGOKSiR przemawiało wiele czynników, w tym m.in. szybkość jego realizacji.

Dokonanie wydatków z naruszeniem wewnętrznych zasad dotyczących zamówień publicznych, bez wcześniejszego zlecenia czy na wydarzenia, na które wcześniej przekazano MGOKSiR dotację podmiotową opisano szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 519-536, 829-922, 936, 946)

Badaniem objęto także realizację wydatków w ramach dwóch umów użyczenia zawartych przez Gminę z MGOKSiR. Analiza wykazała m.in., że w 2020 r. z budżetu Gminy sfinansowano awaryjną wymianę kotła gazowego oraz przebudowano instalację elektryczną w kotłowni w siedzibie Ośrodka przy ul. Dworcowej 5. W umowie użyczenia z 1 kwietnia 2009 r.¹⁵ wskazano, że biorący w użyczenie zobowiązany był do ponoszenia kosztów napraw i remontów.

Skarbnik Gminy, która zatwierdziła wydatki na ww. prace remontowe wskazała, że dotyczyły one inwestycji i jako takie przekraczały zwykłe koszty utrzymania oddanej w użyczenie rzeczy. MGOKSiR nie był zobowiązany do ich ponoszenia, bowiem nie były to wydatki i nakłady konieczne, pozwalające utrzymać substancję rzeczy w zakresie sprzed zawarcia umowy

W 2024 r. Gmina po raz kolejny użyczyła MGOKSiR kompleks basenów letnich przy ul. Parkowej. Zgodnie z zawartą z Ośrodkiem umową zobowiązany był on, w ramach udzielonej dotacji celowej, ponosić koszty energii elektrycznej. Ostatecznie koszty te pokryła Gmina, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 811-815, 885-904, 946)

1.2. Gmina, w okresie objętym kontrolą, udzieliła MGOKSiR dotacji podmiotowych¹⁶ w kwotach:

- 1 520 tys. z w 2020 r.¹⁷,
- 1 584,2 tys. zł w 2021 r.¹⁸,
- 1 750 tys. w 2022 r.,
- 1 883 680 zł w 2023 r.¹⁹.

Na 2024 r. zaplanowano dotację podmiotową w wysokości 1 950 tys. zł²⁰, do końca października przekazano Ośrodkowi 1 733,6 tys. zł. Skarbnik Gminy wskazała, że na 2025 r. dla MGOKSiR zaplanowano dotację podmiotową w wysokości 1 580 tys. zł.

Ośrodkowi przekazywano środki finansowe w formie dotacji podmiotowej, w granicach kwot określonych w uchwałach budżetowych na lata 2020-2024. Przekazane dotacje prawidłowo sklasyfikowano w księgach rachunkowych Urzędu w rozdziale 92109 „Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby” i § 2480 „Dotacja podmiotowa z budżetu otrzymana przez samorządową instytucję kultury”, zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹ oraz Załącznikami nr 2 i 3 do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji budżetowej.

¹⁵Z okresem obowiązywania do 31 grudnia 2020 r.

¹⁶ Zgodnie z uchwałami budżetowymi, ujętych w dziale 921, rozdziale 92190, paragrafie 2480.

¹⁷ Dotację zwiększono z planowanej 1 350 tys. zł o 170 tys. zł na podstawie uchwały nr XXVII/176/2020 Rady Miejskiej w Gniewkowie z 26 sierpnia 2020 r.

¹⁸ Dotację zmniejszono z planowanej 1 600 tys. o 14 545 zł na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Gniewkowie nr XXXV/227/2021 z 24 lutego 2021 r. i o 1200 zł na podstawie uchwały nr XLI/283/2021 z 20 września 2021 r.

¹⁹ Dotację zwiększono z planowanej 1 800 tys. zł o 8 680 zł oraz o 75 tys. zł na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Gniewkowie odpowiednio: LXXI/440/2023 z 29 marca 2023 r. oraz LXXX/485/2023 z 29 listopada 2023 r.

²⁰ W projekcie planu finansowego Dyrektor Ośrodka założył dotację podmiotową w kwocie 2 220 tys. zł., która po uzgodnieniach z Burmistrzem została zredukowana.

²¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm., dalej: „ufp”.

Gmina, z zachowaniem terminu wynikającego z art. 249 ust. 1 pkt 1 ufp przekazywała do MGOKSiR informacje o ostatecznych kwotach zaplanowanych dotacji, zobowiązując jednocześnie do dostosowania projektu planu finansowego do uchwały budżetowej.

Skarbnik Gminy, do której obowiązków należało przygotowywanie uchwał dotyczących udzielanych dotacji²² oraz nadzór nad ich rozliczaniem²³ wskazała, że w UM nie opracowano procedur regulujących zasady i tryb udzielania dotacji podmiotowych na rzecz podległych jednostek sektora finansów publicznych, bowiem te opierały się na przepisach ogólnych.

(akta kontroli str. 313-316, 541-559, 885-888, 946, 953)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor MGOKSiR przedkładał do Urzędu plany finansowe wskazując w każdym roku zwiększone zapotrzebowanie na środki dotacji podmiotowej. Wyszczególniał w nich przewidywane przychody (w tym dotacje, darowizny czy przychody z działalności), koszty (w tym wynagrodzenia osobowe i bezosobowe, pochodne od wynagrodzeń, zużycie materiałów i energii czy też usługi obce), a także planowane inwestycje.

Skarbnik Gminy wskazała, że wysokość dotacji dla Ośrodka ustalana była na podstawie tego dokumentu. Przedstawiany plan był omawiany na spotkaniach Burmistrza wraz z Dyrektorem MGOKSiR w Jej obecności. Dokonywano wówczas analizy i uzasadnienia dla przedstawianych kosztów. Weryfikacji potrzeb w zakresie zadań statutowych i kosztów realizacji inwestycji dokonywał Burmistrz w uzgodnieniu z Dyrektorem Ośrodka. Skarbnik Gminy poinformowała także, że w okresie objętym kontrolą nie występowała na piśmie z prośbą o uzasadnienie planowanych wydatków.

Poprzedni Burmistrz wskazał, że wysokość dotacji ustalano na etapie planowania budżetu Gminy na kolejny rok. Prowadzono „negocjacje” w zakresie projektu planu finansowego MGOKSiR, starając się dojść do porozumienia, mając na uwadze prawidłowe funkcjonowanie instytucji z jednej strony, a możliwości budżetowe samorządu z drugiej.

(akta kontroli str. 734, 935)

Badaniem objęto dwie dotacje podmiotowe, które zostały zwiększone w ciągu roku budżetowego tj. w 2020 oraz w 2023 r.

W 2020 r. w pierwotnym planie finansowym MGOKSiR z 30 grudnia 2019 r. ujęto dotację podmiotową w wysokości 1 350 tys. zł. Wnioskiem z 17 sierpnia 2020 r. Dyrektor Ośrodka zwrócił się do Burmistrza o jej zwiększenie o 170 tys. zł, nie przedstawiając dokładnego uzasadnienia²⁴. Uchwałą Rady Miejskiej w Gniewkowie²⁵ zmieniono budżet Gminy i zwiększono dotację podmiotową dla MGOKSiR. Plan finansowy Ośrodka został zaktualizowany w zakresie tej zmiany²⁶.

Skarbnik Gminy odpowiedzialna za przygotowanie projektu uchwały zmieniającej budżet nie zweryfikowała okoliczności i potrzeb dotyczących wniosku MGOKSiR, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W 2023 r. dwukrotnie zwiększano dotację podmiotową dla MGOKSiR - o 8,7 tys. zł²⁷ oraz o 75 tys. zł²⁸. Skarbnik Gminy poinformowała, że w pierwszym przypadku wynikało to z uzyskania odszkodowania za zdewastowanie boiska Orlik, którym na podstawie umowy zarządzał MGOKSiR. Burmistrz podjął decyzję o zwiększeniu dotacji podmiotowej o te środki, z przeznaczeniem na wykonanie prac

²² Por. § 10 pkt 14 regulaminu organizacyjnego Urzędu.

²³ Por. § 10 pkt 14 regulaminu organizacyjnego Urzędu.

²⁴ We wniosku wskazano jedynie: „... w związku z realizacją działalności statutowej”.

²⁵ Nr XXVII/176/2020 z 26 sierpnia 2020 r.

²⁶ Pismem z 17 września 2020 r. został przedłożony Burmistrzowi Gniewkowa.

²⁷ Na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Gniewkowie nr LXXI/440/2023 z 29 marca 2023 r.

²⁸ Na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Gniewkowie nr LXXX/485/2023 z 29 listopada 2023 r.

zabezpieczających na boisku. W drugim przypadku wynikało to z wniosku Dyrektora Ośrodka z 14 listopada 2023 r., w którym wskazał, że saldo funkcjonowania kompleksu basenów letnich²⁹ było ujemne, i wyniosło w zaokrągleniu 67 tys. zł, a podatek VAT związany z prowadzoną działalnością ponad 9,3 tys. zł. Ośrodek pokrył wskazane kwoty ze środków pochodzących z działalności bieżącej. Plan finansowy Ośrodka został zaktualizowany w zakresie tych zmian³⁰.

(akta kontroli str. 734-735, 827, 954)

W 2020 r. dotację przekazano w 54, a w 2023 r. w 50 transzach, w łącznej wysokości wynikającej ze zmienionych uchwał budżetowych Gminy oraz dostosowanych do nich planów finansowych MGOKSiR.

Badanie losowo wybranych 10 operacji księgowych z marca i kwietnia 2020 r. oraz 12 operacji księgowych z maja i czerwca 2023 r. wykazało, że każdorazowo środki przekazywano na wniosek Dyrektora Ośrodka w wysokościach wynikających z tych wniosków. Środki te zostały prawidłowo zadekretowane³¹, zweryfikowane pod względem formalno-rachunkowym i zatwierdzone do wypłaty przez Skarbnik Gminy oraz Burmistrza.

(akta kontroli str. 923-929)

Dyrektor MGOKSiR w 2022 r.³² oraz 2023 r.³³ informował Burmistrza, że wysokość przyznanych dotacji podmiotowych na kolejne lata jest niewystarczająca do realizacji wszystkich zadań statutowych ujętych w planie działalności Ośrodka zatwierdzonym przez organizatora, co było niezgodne z umową z 30 grudnia 2021 r. określającą warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury, którą zawarł z Gminą. W styczniu 2024 r. zwrócił się do Burmistrza z prośbą o zwiększenie dotacji podmiotowej o 70 tys. zł w związku z pilną potrzebą remontu dachu w siedzibie Ośrodka. W czerwcu 2024 r. w odpowiedzi na polecenie Skarbnika Gminy dotyczące weryfikacji planu finansowego³⁴, rezygnację z imprez i zabezpieczenie środków tylko na zapewnienie bieżącej działalności Ośrodka, Dyrektor wskazał, że plan finansowy został sporządzony zgodnie z art. 27 ust. 3 i 4 ustawy o działalności kulturalnej, a Gmina nie dopełniła obowiązku zawartego w art. 12 oraz art. 28 ust. 3 pkt 1 tej ustawy, tzn. przyznała dotację w wysokości niewystarczającej do prowadzenia działalności statutowej.

Skarbnik Gminy wskazała, że dotacje planowano z uwzględnieniem możliwości finansowych Gminy. Dodała, że zgodnie z ustawą o działalności kulturalnej do zadań Dyrektora MGOKSiR należało zarządzanie instytucją, a ta samodzielnie gospodaruje przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania.

(akta kontroli str. 561, 935, 947, 955)

1.3. Skarbnik Gminy poinformowała, że w UM nie obowiązywały regulacje wewnętrzne określające tryb i zasady przyznawania i rozliczania dotacji celowych. Dodała, że w ich przypadku to zawierane umowy określały te kwestie.

W okresie objętym kontrolą Gmina udzieliła MGOKSiR czterech dotacji celowych³⁵ tj.:

²⁹ MGOKSiR zarządzał basenami na podstawie umowy użyczenia z 19 czerwca 2023 r.

³⁰ Pismami z 27 kwietnia 2023 r. oraz 20 grudnia 2023 r. zostały przedłożone Burmistrzowi Gniewkowa.

³¹ Z konta 224, klasyfikacja budżetowa 92109-2480.

³² Pismem doręczonym do UM 30 listopada 2022 r.

³³ Pismem doręczonym do UM 21 grudnia 2023 r.

³⁴ Wcześniej analogiczne polecenie zostało przekazane mailem z 9 maja 2024 r.

³⁵ Na etapie planowania budżetu na 2025 r. nie przewidziano dla MGOKSiR dotacji celowych.

- 7 kwietnia 2020 r. w kwocie 50 tys. zł³⁶ na realizację inwestycji związanej z remontem Sali sportowej przy ul. Dworcowej 11,
- 19 stycznia 2021 r. w kwocie 100 tys. zł na realizację inwestycji polegającej na wykonaniu studni do nawadniania boiska przy ul. Parkowej 2,
- 4 marca 2021 r. w kwocie 14,5 tys. zł. o na zakup pianina cyfrowego oraz
- 10 lipca, 12 sierpnia oraz 10 września 2024 r. w łącznej kwocie 75 tys. zł. na dofinansowanie zadania „Funkcjonowanie kompleksu basenów letnich”³⁷.

Wysokość dotacji celowych i ich przeznaczenie było ujmowane w planach finansowych MGOKSiR a także uchwałach budżetowych Gminy³⁸. Ośrodek każdorazowo otrzymywał dotacje w założonych wysokościach.

Dotacje celowe nie zostały przyznane na realizację zadań lub programów, które ujęte już były w planach rzeczowo-finansowych Ośrodka, stanowiących podstawę do określenia wysokości dotacji podmiotowej na dany rok. W styczniu 2021 r. Dyrektor MGOKSiR zwrócił się do Burmistrza o dokonanie przesunięcia w ramach przyznanych środków poprzez zmniejszenie dotacji podmiotowej na 2021 r. i wyodrębnienie dotacji celowej na zakup pianina cyfrowego wraz z osprzętem. Po zmianie uchwały budżetowej, plan finansowy Ośrodka został zaktualizowany i 4 marca 2021 r. przedłożony Burmistrzowi.

2 sierpnia 2024 r. Dyrektor MGOKSiR przedłożył skorygowany plan finansowy uwzględniający udzieloną dotację celową na prowadzenie kompleksu basenów letnich w wysokości 75 tys. zł³⁹. W 2023 r. w celu realizacji tego zadania Gmina zwiększyła dotację podmiotową MGOKSiR, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 579-559, 885-888, 947, 956)

W przypadku dotacji przekazanych w latach 2020-2021 nie zawarto z Ośrodkiem umów regulujących tryb oraz zasady ich udzielenia i rozliczenia, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W związku z dotacją przekazaną w 2024 r. Gmina zawarła z MGOKSiR umowę, w której strony określiły, że zostanie ona przekazana w trzech transzach⁴⁰ i wykorzystana do końca listopada 2024 r. bądź zwrócona w części niewykorzystanej. W umowie określono także sposób⁴¹ i termin rozliczenia udzielonej dotacji, obowiązki w zakresie przechowywania dokumentów związanych z realizacją zadania, a także warunki prowadzenia jego kontroli przez Gminę.

Skarbnik Gminy, odpowiedzialna za nadzór nad rozliczeniem udzielonych dotacji z budżetu Gminy⁴², wskazała, że weryfikowano prawidłowości wykonywania dotowanego zadania przeprowadzając doraźne kontrole poprawności pobierania opłat za wstęp na teren basenów letnich. Dodała, że na podstawie przedstawionych faktur dokonano też weryfikacji zasadności wydatkowania środków przez MGOKSiR.

(akta kontroli str. 561, 586-595, 657-658)

Skarbnik Gminy poinformowała, że nie posiada wiedzy o przypadkach odmowy udzielenia dotacji celowej dla MGOKSiR.

³⁶ Niewykorzystana część tej dotacji w kwocie 824,6 zł została zwrócona na rachunek Gminy 30 czerwca 2020 r.

³⁷ Gmina zawarła z MGOKSiR 27 czerwca 2024 r. umowę użyczenia kompleksu basenów letnich, w której wskazano (§ 1 ust. 6), że rozliczenie rzeczywiście poniesionych kosztów za energię elektryczną, wodę i wywóz nieczystości stałych oraz płynnych nastąpi w formie dotacji celowej.

³⁸ W dziale 921, rozdziale 92190, paragrafie 6220.

³⁹ Wraz z planem finansowym funkcjonowania kompleksu basenów letnich.

⁴⁰ Do 10 lipca 2024 r. – 10 tys. zł, do 10 sierpnia 2024 r. – 35 tys. zł oraz do 10 września 2024 r. – 30 tys. zł.

⁴¹ Poprzez wzór określony w załączniku nr 1 do umowy dotacji.

⁴² Zgodnie z § 10 pkt 16 Regulaminu Organizacyjnego UM wprowadzonego zarządzeniem nr 165/2019 Burmistrza Gniewkowa z 15 listopada 2019 r.

1.4. Badaniem objęto przygotowanie i realizację inwestycji dotyczącej budowy kompleksu basenów letnich w Gniewkowie przy ul. Parkowej⁴³, które w okresie objętym kontrolą Gmina przekazywała MGOKSiR na podstawie umów użyczenia⁴⁴.

W ramach przygotowania do inwestycji przeprowadzono analizę pod względem możliwości finansowych w roku realizacji zadania i wzięto pod uwagę możliwość otrzymania dotacji ze środków Rządowego Funduszu Polski Ład Program Inwestycji Strategicznych⁴⁵. Opracowana w marcu 2021 r. koncepcja zagospodarowania terenu inwestycji zawierała analizę kosztów budowy, jednakże nie odnosiła się do korzyści wynikających z realizacji inwestycji. Dla tego zadania nie określono celów i nie wyznaczono mierników ich monitorowania, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Były Burmistrz Gniewkowa podał, że temat wizji budowy basenów był omawiany na każdym spotkaniu z mieszkańcami zarówno z sołectw (24 Sołectwa), jak i na spotkaniach z mieszkańcami Gniewkowa i był to temat dla społeczności bardzo ważny.

W UM funkcjonował Referat Inwestycji, Budownictwa i Zamówień Publicznych, w którym wyodrębniono jedno stanowisko ds. zamówień publicznych oraz jedno stanowisko ds. projektów inwestycyjnych. W okresie objętym kontrolą nie doszło do zmiany osób zajmujących te stanowiska.

Zadania związane z planowaniem, przygotowaniem, realizacją i nadzorem nad realizacją inwestycji, przypisano odpowiednio przygotowanym osobom zatrudnionym w UM, tj: Skarbnik Gminy (nadzór nad budżetem zadania); Inspektor do spraw kredytów i rozliczeń w Referacie Budżetowo-Finansowym (rozliczanie dotacji); Kierownik Referatu Inwestycji, Budownictwa i Zamówień Publicznych (kierowanie procesem inwestycyjnym); Inspektor do spraw Projektów Inwestycyjnych (przeprowadzenie postępowania zamówienia publicznego w ramach zadania); Inspektor do spraw Projektów Inwestycyjnych (koordynowanie i nadzór nad robotami budowlanymi).

(akta kontroli str. 5, 13-18, 248, 265-268, 272-287, 313-349, 586-591)

1.5 W ramach przygotowań do realizacji inwestycji zlecono sporządzenie dokumentacji projektowej i projektu koncepcyjnego uwzględniającego wyniki badań geologicznych. Za wykonanie przedmiotu zamówienia Gmina poniosła koszt w wysokości 156 tys. zł. Dokumentację otrzymano zgodnie z harmonogramem, w terminach umożliwiających planowe przeprowadzenie inwestycji. Projekt budowlany został sporządzony i sprawdzony przez osoby posiadające uprawnienia, o których mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1a i ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁶. Lokalizacja inwestycji nie była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Decyzję⁴⁷ zatwierdzającą projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany i udzielającą

⁴³ Zlokalizowanych na działce 19/3, obręb 0169 zlokalizowanej przy ul. Parkowej i Powstańców Wielkopolskich w Gniewkowie, dalej: „inwestycja”, „budowa basenów”.

⁴⁴ Umowa użyczenia zawarta w Gniewkowie dnia 19 czerwca 2023 roku, dalej: „umowa użyczenia inwestycji w 2023 r.”; umowa użyczenia kompleksu basenów letnich zawarta w Gniewkowie dnia 27 czerwca 2024 r.

⁴⁵ Dalej: „Fundusz Polski Ład”.

⁴⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm., dalej: „Prawo budowlane”.

⁴⁷ Decyzja 52/2021 wydana przez Starostę Inowrocławskiego dnia 12 sierpnia 2021 r.

pozwolenia na budowę uzyskano 12 sierpnia 2021 r. Do jej uzyskania nie była wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach⁴⁸.

(akta kontroli str. 8-18, 80, 82-106)

1.6 Gmina posiadała zabezpieczone środki w wysokości 5 650 tys. zł na realizację robót budowlanych inwestycji w roku 2022. Uwzględniono to w uchwałach budżetowych⁴⁹ oraz w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2021-2034⁵⁰. Gmina złożyła wniosek o dofinansowanie z Funduszu Polski Ład na dofinansowanie inwestycji w dniu 17 listopada 2021 r.⁵¹ i otrzymała promesę⁵² 22 marca 2022 r. do kwoty 5 000 tys. zł na sfinansowanie inwestycji. Udział wkładu własnego z budżetu Gminy wynosił 585 tys. zł.

(akta kontroli str. 218-248)

1.7 Udzielone przez gminę Gniewkowo zamówienia publiczne na realizację inwestycji wynosiły łącznie 5 806,7 tys. zł brutto:

- usługa wykonania mapy do celów projektowych (1,7 tys. zł⁵³);
- usługa pełnienia nadzoru inwestorskiego nad inwestycją (64 tys. zł⁵⁴);
- usługa opracowania dokumentacji projektowej oraz projektu koncepcyjnego uwzględniającego wyniki badań geologicznych (156 tys. zł⁵⁵);
- roboty budowlane - budowę inwestycji (5 585 tys. zł⁵⁶).

Zamówienie publiczne na opracowanie mapy do celów projektowych, na opracowanie dokumentacji projektowej oraz nadzór inwestorski przeprowadzono zgodnie z przyjętym regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 30 tys. euro⁵⁷, z zastosowaniem właściwego trybu udzielania zamówień.

(akta kontroli str. 82-134, 164-197, 208-215, 313-349)

Urząd zamieścił ogłoszenie o zamówieniu⁵⁸ na roboty budowlane w Biuletynie Zamówień Publicznych 28 lutego 2022 r. Zamówienie było udzielone w trybie podstawowym, zgodnie z art. 275 Pzp, a jego szacunkowa wartość wyniosła 4 474,1 tys. zł, co stanowiło równowartość 1 004,6 tys. euro. Specyfikacja warunków zamówienia⁵⁹ zawierała wszystkie wymagane elementy, o których mowa w art. 281 Pzp. Ogłoszenie zostało poprawnie opublikowane i udostępnione zgodnie z art. 276 ust. 1 i art. 280 Pzp. Z uwagi na wartość zamówienia poniżej progu unijnego były Burmistrz Gniewkowa, jako kierownik zamawiającego nie powołał komisji przetargowej. Poza kierownikiem zamawiającego osobami wykonującymi czynności związane z przeprowadzeniem postępowania były zatrudnione w Referacie Inwestycji, Budownictwa i Zamówień Publicznych: Podinspektor ds. zamówień publicznych oraz Inspektor ds. projektów inwestycyjnych. Wymienione osoby złożyły pisemne oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 6 Pzp, natomiast w wyniku

⁴⁸ Art. 72 ust. 1 pkt. 1 i 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112).

⁴⁹ Uchwała XLVII/318/2021 z 30 grudnia 2021 r. wraz ze zmianami.

⁵⁰ Uchwała XLV/308/2021 z 24 listopada 2021 r. wraz ze zmianami.

⁵¹ Przewidywana wartość inwestycji 5 555,6 tys. zł; Deklarowana kwota udziału własnego 555,6 tys. zł; Kwota wnioskowanych środków 5 000 tys. zł.

⁵² Promesa nr 01/2021/4802/Polski Ład.

⁵³ 1,4 tys. zł netto.

⁵⁴ Umowa RZp.271.4.107.2022 na kwotę 64 tys. zł netto, dalej: „umowa na nadzór”.

⁵⁵ 126,8 tys. zł netto.

⁵⁶ Umowa RZp.272.5.2022 na kwotę 4 540,7 tys. zł netto, dalej: „umowa na budowę inwestycji”.

⁵⁷ Zarządzenie nr 6/2021 Burmistrza Gniewkowa z 18 stycznia 2021 r.

⁵⁸ Ogłoszenie nr 2022/BZP 00070441/01 z 28 lutego 2022 r.

⁵⁹ Dalej: „SWZ”.

przeprowadzonego badania stwierdzono brak oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 5 składanych na podstawie art. 56 ust. 4 Pzp, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W odpowiedzi na ogłoszenie wpłynęła jedna oferta spełniająca kryteria określone w SWZ, którą wybrano⁶⁰. Wykonawca inwestycji wniósł wadium⁶¹ w formie i wysokości zgodnie z SWZ i spełniał warunki udziału w postępowaniu. Dokonano prawidłowego powiadomienia o wynikach postępowania biorącego w nim udział wykonawcy.

W sporządzonym protokole postępowania nieprawidłowo wykazano załączniki, bowiem wśród nich wymieniono „Zarządzenie w sprawie unieważnienia postępowania”. Umowę na budowę inwestycji zawarto zgodnie z treścią projektu w SWZ. SWZ zawierał opis sposobu zapewnienia dostępu i korzystania z obiektu przez osoby z niepełnosprawnościami.

(akta kontroli str. 249-264, 265-271)

1.8 Dla inwestycji ustanowiono kierownika budowy w specjalności konstrukcyjno-budowlanej oraz kierowników robót elektrycznych, sanitarnych i obsługi geodezyjnej. Nadzór inwestorski⁶² wykonywany był przez firmę zewnętrzną, a obowiązki w tym zakresie pełnili trzej inspektorzy nadzoru posiadający odpowiednie kwalifikacje zawodowe i uprawnienia w branży konstrukcyjno-budowlanej, sanitarnej i elektrycznej. Upoważnionym przedstawicielem ze strony firmy pełniącym nadzór inwestorski na placu budowy był inspektor branży konstrukcyjno-budowlanej⁶³. W trakcie trwania budowy Inspektor nadzoru nie przedstawiał pisemnych sprawozdań w zakresie zaawansowania rzeczowego prac, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Prowadzony dziennik budowy zawierał wpisy kierownika budowy zgłaszającego rozpoczęcie poszczególnych prac jak i inspektora nadzoru w zakresie nadzoru nad tymi pracami, jednakże był on prowadzony niezgodnie z § 5 ust. 2 i § 6 ust 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki⁶⁴.

(akta kontroli str. 8-10, 198-207, 208-215)

W związku z dokonaniem istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu architektoniczno-budowlanego przez wykonawcę inwestycji, opisanych w pkt. 1.9 wystąpienia pokontrolnego, Gmina wyegzekwowała od wykonawcy inwestycji pokrycie kosztów kary nałożonej na nią przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Inowrocławiu⁶⁵. Wykonawca wykonał projekt zamienny na własny koszt. Gmina obciążyła karą umowną wykonawcę pełniącego nadzór inwestorski na podstawie § 9 ust. 4 umowy na nadzór z tytułu nienależytego wykonania obowiązków określonych w § 1 ust. 4 i § 3 ust. 2-4 tej umowy w kwocie 6,4 tys. zł⁶⁶.

(akta kontroli str. 8-10, 107-134, 198-207, 730)

⁶⁰ Dalej „wykonawca inwestycji”.

⁶¹ Wadium w kwocie 50 tys. zł.

⁶² Zakres usług: pełnienie wielobranżowego nadzoru inwestorskiego w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, sanitarnej oraz elektrycznej nad wykonaniem robót budowlanych; rozliczenie finansowe i rzeczowe realizowanego zadania inwestycyjnego; współdziałanie z wykonawcą dokumentacji projektowej oraz wykonawcą robót budowlanych.

⁶³ Dalej: „inspektor nadzoru”.

⁶⁴ Dz.U. poz. 1686, dalej: „rozporządzenie w sprawie prowadzenia dzienników budowy”, uchylone z dniem 27 stycznia 2023 r..

⁶⁵ Dalej: „PINB”.

⁶⁶ 10% wartości umowy brutto.

1.9 Umowę na budowę inwestycji zawarto 29 marca 2022 r. Wykonawca inwestycji przekazał w wyznaczonym terminie harmonogram rzeczowo-finansowy. Plac budowy został przekazany 29 marca 2022 r., a roboty budowlane rozpoczęto 8 kwietnia 2022 r. Wykonawca inwestycji zobowiązany był do zakończenia budowy basenów do 28 lipca 2022 r.⁶⁷ Odbioru końcowego dokonano 27 lipca 2022 r. Komisja⁶⁸ w protokole określiła termin na usunięcie usterek lecz nie zaznaczyła czy akceptuje bądź nie zmiany wprowadzone przez wykonawcę w stosunku do projektu i kosztorysu urzędowego. Nie sporządzono protokołu z odbioru usunięcia usterek, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

7 czerwca 2023 r. Gmina wystąpiła z wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie. Uzupełnień dokonywano z zachowaniem wyznaczonych terminów⁶⁹ w tym zakresie od 22 czerwca 2023 r. do 6 grudnia 2023 r.

Kontrola przeprowadzona 21 grudnia 2023 r. przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Inowrocławiu⁷⁰ wykazała, że roboty budowlane zostały wykonane z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. Decyzją PINB z 29 grudnia 2023 r. odmówiono udzielania pozwolenia na użytkowanie. W wyniku wszczętego postępowania PINB nałożył obowiązek doprowadzenia budowy do stanu zgodnego z prawem poprzez sporządzenie i przedstawienie projektu zamiennego całego przedsięwzięcia budowlanego. Gminie wymierzono karę w wysokości 16 tys. zł z tytułu dokonanych odstępstw. Projekt budowlany zamienny został wykonany przez wykonawcę inwestycji. Gmina przekazała projekt w wyznaczonym przez PINB terminie. Pozwolenie na użytkowanie obiektu otrzymano 7 czerwca 2024 r.

(akta kontroli str. 8-10, 19-81, 107-135, 198-207, 216-217)

Gmina użyczała wykonaną inwestycję MGOKSiR w sezonie letnim 2023 r.⁷¹. W umowie użyczenia oświadczono, że uzyskano wszystkie wymagane prawem opinie i zgody oraz przeglądy i odbiory, które umożliwiają użytkowanie przedmiotu użyczenia, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 586-587)

1.10 Wydatki na budowę inwestycji wynosiły 5 585 tys. zł, w tym 585 tys. zł wkład własny z budżetu Gminy i 5 000 tys. zł z Funduszu Polski Ład. Środki wydatkowano zgodnie i w wysokościach określonych w umowie na budowę inwestycji oraz promesie. Nie wystąpiły przypadki przestojów w pracach z uwagi na brak środków finansowych. Wydatki były zgodne z kwotami wskazanymi w Wieloletniej prognozie finansowej⁷² oraz uchwałami budżetowymi. Dowody księgowe opisano zgodnie z art. 21 i 22 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷³. Dokumenty potwierdzające poniesienie wydatków były kompletne, sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

⁶⁷ Aneks nr 1 do umowy RZp.272.5.2022 z 29 czerwca 2022 r.; Aneks nr 2 do umowy RZp.272.5.2022. 26 lipca 2022 r.

⁶⁸ Komisja w składzie: 1. Przewodniczący – Były Burmistrz; 2. Członek – przedstawiciel użytkownika, Inspektor ds. projektów inwestycyjnych; 3. Inspektor nadzoru; 4. Kierownik budowy; 5. Wykonawca; przedstawiciel wykonawcy inwestycji.

⁶⁹ Decyzją PINB.5125.46.2023 z 10 sierpnia 2023 r. odmówiono udzielenia pozwolenia na użytkowanie w związku z uzupełnieniem nie uznanym za dokonane w wyznaczonym terminie od której wniesiono odwołanie do organu nadzoru budowlanego II instancji. Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał do ponownego rozpatrzenia I instancji, po czym wezwano do uzupełnień wniosku.

⁷⁰ Dalej: „PINB”.

⁷¹ Pomiędzy Gminą Gniewkowo reprezentowaną przez byłego Burmistrza, przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy, a MGOKSiR reprezentowanym przez byłego dyrektora MGOKSiR.

⁷² Dale: „WPF”.

⁷³ Dz.U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

Stwierdzone
nieprawidłowości

1.11 W okresie objętym kontrolą realizacja inwestycji i jej rozliczenie nie była objęta kontrolami ani audytem.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wyznaczając MGOKSiR w 2023 r. dodatkowe zadanie polegające na zarządzaniu kompleksem basenów letnich Gmina nie udzieliła Ośrodkowi dotacji celowej, a koszty realizacji tego zadania ostatecznie sfinansowała poprzez zwiększenie dotacji podmiotowej, co było niezgodne z art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy o działalności kulturalnej. Zgodnie z tym przepisem organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji celowej na realizację wskazanych zadań i programów. W 2024 r. tożsame zadanie sfinansowano w ramach dotacji celowej.

(akta kontroli str. 556-557, 559, 586-587, 822-828, 941)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że decyzje o finansowaniu kosztów funkcjonowania basenów podejmował Burmistrz. Na przełomie lat 2023 i 2024 nastąpiła zmiana władzy, w związku z tym każdy Burmistrz podejmował decyzję o rodzaju dotacji na to zadanie.

(akta kontroli str. 734)

2. Gmina dokonała zapłaty należności wynikających z pięciu faktur na kwotę 14,3 tys. zł wystawionych przez MGOKSiR mimo, że wcześniej udzieliła zleceń w tym zakresie innemu przedsiębiorcy, co uznać należy za nierzetelne. Gmina zleciła przedsiębiorcy przewóz osób wraz z zobowiązaniem go do wystawienia faktury bezpośrednio na Gminę. Przedsiębiorca obciążał jednak kosztami MGOKSiR, a ten wystawiał faktury na Gminę z tytułu kosztów współorganizacji pięciu wyjazdów. W trzech przypadkach⁷⁴ faktury te MGOKSiR wystawił na kwoty tożsame z kosztami jakimi obciążył go przedsiębiorca.

Każdorazowo faktury zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez pracowników UM oraz zatwierdzone do zapłaty przez Skarbnik Gminy i kierownika jednostki.

(akta kontroli str. 836-858)

Skarbnik Gminy wskazała, że wynikało to z pomyłki pracownika, który nie zmienił adresata w zleceniu. W kolejnych zleceniach zostało to już poprawione i wystawiano je na MGOKSiR.

(akta kontroli str. 948)

3. Gmina dokonała zapłaty należności na łączną kwotę 2,9 tys. zł za trzy faktury wystawione przez MGOKSiR mimo, że w dokumentacji brakowało zleceń na wykonanie usług przez Ośrodek. Gmina zapłaciła dwukrotnie za zakup plecaków dla drużyny harcerskiej (faktury nr 135/2023 i 136/2023) oraz zakup pucharów (faktura nr 041/2024). Wydatków dokonano z rozdziału dotyczącego promocji jednostek samorządu terytorialnego (75075). Ponadto w fakturze wystawionej z tytułu zakupu pucharów brak było określenia liczby towarów i ceny jednostkowej.

(akta kontroli str. 875-881)

Skarbnik Gminy wskazała, że w Urzędzie obowiązuje zasada, zgodnie z którą na zamówienia poniżej 1 tys. netto nie wystawia się zlecenia na piśmie. Decyzja o zapłacie faktur została podjęta na podstawie opisu merytorycznego dokonanego przez pracownika odpowiedzialnego za realizację zadania.

(akta kontroli str. 948, 951)

⁷⁴ Wyjazdy do Parku Julinek i Suntago, do Energylandii w Zatorze oraz do Papowa Toruńskiego.

NIK zauważa, że dysponując środkami publicznymi Skarbnik Gminy powinna każdorazowo zweryfikować czy wydatki wynikały z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, bez względu na ich wysokość. Wobec braku dokumentów potwierdzających zlecenie Ośrodkowi zakupów (kontrasygnowanych przez skarbnika lub osobę przez niego upoważnioną⁷⁵), Skarbnik nie mogła rzetelnie zweryfikować zasadności wydatków.

4. W przypadku czterech wydarzeń kulturalnych Gmina zleciła usługę ich organizacji lub współorganizacji MGOKSiR, nie przeprowadzając wcześniej postępowań zgodnie z obowiązującym w UM regulaminem udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza kwoty 130 tys. zł⁷⁶. Zlecając Ośrodkowi w 2022 r. organizację wydarzeń pn.: Grand Prix Gniewkowa w szachach za 43 tys. zł, współorganizacji III GrOck Festival za 19,3 tys. zł, organizacji i zabezpieczenia techniczno-logistycznego Gniewkowskiego Jarmarku Bożonarodzeniowego za 7 tys. zł, oraz współorganizacji Festiwalu Rocka Progresywnego za 17,5 tys. zł, nie przeprowadzono zgodnie z § 3 ust. 3 regulaminu procedury rozeznania rynku.

(akta kontroli str. 519-536, 905-922, 952)

Ówczesny Zastępca Burmistrza, który dokonał zleceń wyjaśnił, że regulamin udzielania zamówień publicznych, zgodnie z § 5 ust. 1 pozwala na negocjacje wyłącznie z jednym wykonawcą. Tym podmiotem, ze względu na obszerność i różnorodność zadania, bez wątpienia był MGOKSiR. Poza tym, zgodnie z § 10 ust. 1 regulaminu, w szczególnie uzasadnionych przypadkach kierownik Zamawiającego może odstąpić od stosowania wskazanego regulaminu. Zamawiający uznał, że nie ma podstaw do tego, aby w tym przypadku stosować ustalony przez siebie regulamin zamówień publiczny poniżej progów unijnych.

Skarbnik Gminy wskazała, że pracownik merytoryczny powinien dopilnować wszystkich procedur, które muszą być przeprowadzone przy zamawianiu usług. Nad pracą pracownika merytorycznego kontrolę sprawuje kierownik referatu. Skarbnik Gminy nie miał podstaw do kwestionowania sposobu wyboru wykonawcy zleceń.

Poprzedni Burmistrz wyjaśnił, że zlecenie MGOKSiR zadań, do których instytucja miała odpowiednie zaplecze logistyczne i osobowe było dopuszczalne na gruncie działalności gospodarczej prowadzonej przez instytucję.

(akta kontroli str. 818, 935-937, 948)

NIK nie kwestionuje przygotowania MGOKSiR do realizacji zleconych zadań, zauważa jednak, że odstąpienie od przewidzianych procedur naruszało zasady konkurencyjności i równego traktowania wykonawców. Gmina nie wykazała podstaw do odstąpienia od zasad przyjętych regulaminem, brakowało również dokumentacji mogącej świadczyć o takiej decyzji lub o prowadzonych negocjacjach z MGOKSiR jako jedynym wykonawcą, której sporządzenia regulamin wymagał.

5. W dwóch przypadkach wydatki na działalność MGOKSiR w łącznej wysokości 139,5 tys. zł dokonane zostały z pominięciem form przewidzianych art. 28 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej. Tym samym naruszono art. 44 ust. 2 ufp. Polegało to na sfinansowaniu bezpośrednio z budżetu Gminy wydatków na współorganizację w 2022 r. Dożynek Gminy Gniewkowo w kwocie 19,5 tys. zł oraz w 2023 r. Dni Gniewkowa w kwocie 120 tys. zł, zamiast poprzez zwiększenie dotacji podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych.

⁷⁵ Do zakresu obowiązków Skarbnik Gminy należało m.in. kontrasygnowanie czynności prawnych mogących spowodować powstanie zobowiązań.

⁷⁶ Wprowadzonego zarządzeniem Burmistrza Gniewkowa nr 6/2021.

Do organizacji corocznie dożynek gminnych Ośrodek zobowiązany był na mocy programu działania instytucji kultury na lata 2022 – 2028. Przedstawiając projekt planu finansowego na 2023 r. Dyrektor MGOKSiR ujął w nim wydarzenie pn. Dni Gniewkowa – 755 lecie Gniewkowa, wskazał zarazem, że nadchodzący rok jest rokiem jubileuszowym i w uzgodnieniu z Burmistrzem zmieniona została struktura organizowanych wydarzeń.

(akta kontroli str. 822-828)

Ówczesny Zastępca Burmistrza wskazał, że MGOKSiR z założenia świadczy w ramach swoich działań statutowych wsparcie logistyczno-techniczne oraz kadrowe dla organizacji imprez kulturalnych na terenie Miasta i Gminy Gniewkowo. Prowadzi on również działalność gospodarczą. Ustalono z Dyrektorem Ośrodka, że koszty zostaną poniesione solidarnie. Aby uniknąć płacenia oddzielnie każdej faktury zlecono Ośrodkowi organizację całości zadania, a następnie opłacono jedną fakturą połowę kosztów wydarzenia. Całość odbywała się pod szyldem Jubileuszu 755-lecia nadania praw miejskich Gniewkowu, a wyodrębnianie poszczególnych „małych” wydarzeń i opłacania za nie pojedynczych faktur stanowiłoby naruszenie § 2 ust. 7 regulaminu zamówień publicznych wówczas obowiązującego.

Poprzedni Burmistrz wyjaśnił, że podczas kilku spotkań organizacyjnych z Dyrektorem MGOKSiR, ustalono liczbę, zakres oraz sposoby finansowania wydarzeń. Do obchodów Dni Gniewkowa został włączony np. Dzień Dziecka, który był ujęty w programie działalności instytucji, czy np. planowana od ponad roku konferencja naukowa, na którą MGOKSiR miał zabezpieczone środki w ramach dotacji podmiotowej, ale także inne wydarzenia. Ustalono, że Gmina z paragrafu promocji pokryje część kosztów poniesionych przez MGOKSiR z uwagi na wyjątkowo długi czas trwania jubileuszowych Dni Gniewkowa (obchody 10 dniowe) i ich charakter. Przy planowaniu budżetu na rok 2023 nie było jeszcze szczegółowych planów obchodów, które pozwoliłyby na szczegółowe wyliczenie kosztów tego wydarzenia.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że Urząd organizując te uroczystości musiał je zlecić na zewnątrz, ponieważ nie dysponował odpowiednim zasobem ludzi do ich przeprowadzenia. Zakres tych imprez wykraczał poza ramowy zakres ujęty w programie.

(akta kontroli str. 819-821, 937, 949)

NIK zauważa, że oba wydarzenia kulturalne dotyczyły statutowej działalności MGOKSiR. Plan finansowy Ośrodka powinien być przygotowany na tyle rzetelnie, by instytucja mogła, zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej prowadzić samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków. NIK nie kwestionuje uprawnień organizatora do dofinansowania działań Ośrodka, niemniej zmiany w tym zakresie (związane zarazem ze zmianą uchwały budżetowej Gminy) powinny zostać dokonane poprzez podwyższenie dotacji podmiotowej, przy współudziale i kontroli Rady Miejskiej. NIK wskazuje, że w ocenie formy sfinansowania ww. zadań należało brać pod uwagę zarówno ich charakter jak i podmiot, któremu zlecono ich wykonanie. MGOKSiR działa w oparciu o ustawę o działalności kulturalnej. Zadania wpisywały się w wydarzenia o charakterze kulturalnym, były uprzednio przewidziane i jako takie powinny zostać sfinansowane z udzielonej dotacji.

6. Gmina bezpodstawnie poniosła wydatki na pokrycie kosztów energii elektrycznej kompleksu basenów letnich w okresie od 1 lipca do 31 sierpnia 2024 r. w kwocie 27,8 tys. zł. Zgodnie z § 1 ust. 6 umowy użyczenia basenów MGOKSiR zobowiązany był do pokrycia kosztów energii elektrycznej z uzyskanej na to zadanie dotacji

celowej. 1 października 2024 r. zapłaty za fakturę dokonano z budżetu Gminy, kosztami nie obciążono jednak Ośrodka.

(akta kontroli str. 811-815)

Burmistrz wyjaśniła, że z uwagi na wykorzystanie środków finansowych pochodzących z dotacji celowej, MGOKSiR nie był w stanie dokonać zapłaty faktury za zużycie energii elektrycznej.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że decyzję w tym zakresie podjęła Burmistrz. Dodała, że MGOKSiR nie miał już odpowiednich środków z dotacji podmiotowej i celowej.

(akta kontroli str. 802, 946)

NIK zauważyła, że w umowie użyczenia strony wyraźnie wskazały jakie koszty zobowiązany będzie ponosić MGOKSiR z przekazanej dotacji celowej i wśród nich znajdowały się te dotyczące energii elektrycznej.

7. Skarbnik Gminy przygotowała projekt uchwały zmieniającej budżet Gminy na 2020 r. zwiększający dotację podmiotową dla MGOKSiR o 170 tys. zł bez dokonania weryfikacji potrzeb Ośrodka, co należy uznać za nierzetelne.

W piśmie o przekazanie dodatkowych środków Dyrektor Ośrodka wskazał jedynie wnioskowaną kwotę i dodał, że przeznaczy ją na działalność statutową. Skarbnik Gminy nie zażądała przedstawienia i wyjaśnienia okoliczności, które spowodowały, że przekazana na ten rok dotacja podmiotowa w kwocie 1 350 tys. zł okazała się niewystarczająca na realizację przewidzianych zadań instytucji kultury lub w związku z jakimi wydarzeniami zakres tych zadań się zwiększył.

Poprzedni Burmistrz wyjaśnił, że Dyrektor MGOKSiR podczas sesji Rady Miejskiej szczegółowo przedstawił informację dotyczącą celowości wnioskowanej kwoty dotacji. Jej wysokość była spowodowana między innymi wzrostem minimalnego wynagrodzenia za pracę od początku 2020 r. co doprowadziło do spłaszczenia się różnic pomiędzy wynagrodzeniami.

Skarbnik Gminy, do obowiązków której należało przygotowanie uchwał dotyczących udzielania dotacji, wyjaśniła, że dokonała zmiany budżetu na ustne polecenie ówczesnego Burmistrza.

(akta kontroli str. 541-547, 549, 734, 736, 938)

NIK zauważyła, że do zadań Skarbnik Gminy należały ogólny nadzór nad gospodarką finansową czy nadzorowanie i kontrola realizacji budżetu. Rzetelna realizacja tych obowiązków wymagała weryfikacji zdarzeń, które powodują wzrost wydatków Gminy, tym bardziej, że dokonane uchwałą zmiany zwiększały jej deficyt. Powinna zarazem poznać i zweryfikować wszelkie okoliczności związane ze zmianą budżetu zanim przygotowuje projekt uchwał nowelizujących.

8. Udzielając MGOKSiR trzech dotacji celowych w 2020 r. i 2021 r. na łączną kwotę 163,7 tys. zł Gmina nie zawarła z Ośrodkiem umów, co było niezgodne z art. 250 ufp. W związku z tym nie określono m.in. terminu i sposobu rozliczenia udzielonych dotacji.

(akta kontroli str. 548, 552, 561, 565-582)

Skarbnik Gminy, do obowiązków której należało opracowywanie i przygotowywanie umów dotyczących warunków wykorzystania przydzielonych dotacji wyjaśniła, że w przypadku dotacji celowych na remont sali sportowej przy ul. Dworcowej 11, wykonanie studni do nawadniania boiska przy ul. Parkowej 2 oraz zakup pianina cyfrowego nie zawarto z MGOKSiR umów. Dodała, że wynikało to z przeoczenia spowodowanego nadmiarem realizowanych obowiązków.

Poprzedni Burmistrz wyjaśnił, że w budżecie Gminy każda forma finansowania instytucji była wskazywana na różnych paragrafach. Dotacje celowe rozliczano osobnym sprawozdaniem, zawierającym niezbędną dokumentację z dziedziny rachunkowości i księgowości. Przepisy ustawy o prowadzeniu działalności kulturalnej nie wskazywały szczególnej formy formalnej wymaganej do przyznania dotacji celowej.

(akta kontroli str. 541-546, 938)

NIK zauważa, że kwestie przekazywania dotacji regulowane są także przez ufp. W myśl art. 250 tej ustawy udzielając dotacji celowej należy każdorazowo zawrzeć z beneficjentem umowę, chyba, że przepisy odrębne lub umowa międzynarodowa nie stanowią inaczej. Postanowienia związane z ustaleniem zasad i trybu rozliczenia dotacji celowej pozwalają ograniczyć możliwość wystąpienia ryzyka nieprawidłowości przy rozliczeniu dotacji.

9. Burmistrz nierzetelnie przeprowadził proces przygotowania do przeprowadzenia budowy basenów ze względu na brak przeprowadzenia i uwzględnienia w opracowanej koncepcji zagospodarowania terenu inwestycji analiz korzyści wynikających z realizacji inwestycji. W dokumencie tym oraz Strategii Rozwoju Gminy Gniewkowo na lata 2021-2030 nie określono celów dla tego przedsięwzięcia i nie wyznaczono mierników ich monitorowania, co było niezgodne z obowiązującą procedurą zarządzania ryzykiem⁷⁷, gdzie:

- w § 3 ust. 2 określono cele zarządzania ryzykiem w odniesieniu do głównych celów i zadań Urzędu, którymi było m.in. świadome podejmowanie ryzyka oraz decyzji, skuteczne zarządzanie projektami, ograniczenie ryzyka straty szans;
- w § 3 ust. 3 wyznaczono etapy procesu zarządzania ryzykiem, do których należał monitoring ryzyka.

Były Burmistrz wyjaśnił, że posiadał już wiedzę pozyskaną z Torunia, gdzie była bardzo podobna technologia i infrastruktura basenowa, o kosztach i ich funkcjonowaniu a najważniejszą korzyścią dla mieszkańców był ten basen. Wskazał, że jego zdaniem nie można patrzeć na inwestycje dla mieszkańców tylko przez pryzmat zysku. Celem realizacji tego zadania była przede wszystkim przede wszystkim radość mieszkańców, ich aprobaata inicjatywy, możliwość korzystanie z basenu w miejscu zamieszkania, a także rewitalizacja zaniedbanego przez wiele lat jedynego miejsca rekreacji.

NIK zwraca uwagę, że opracowana koncepcja stanowiła jedyny dokument planistyczny stanowiący podstawę do przygotowania inwestycji i pod względem ekonomicznym zawierała jedynie kalkulację kosztów budowy. Zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej, cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników a także wskazać jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.

(akta kontroli str. 265-268, 315, 467-469, 941-944)

10. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na budowę basenów przeprowadzono z naruszeniem przepisów art. 73 ust. 1 Pzp z uwagi na brak w dokumentacji pisemnych oświadczeń kierownika zamawiającego oraz osób

⁷⁷ Zarządzenie nr 44/2012 Burmistrza Gniewkowa z dnia 11 kwietnia 2012 r.

wykonujących czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia, o których mowa w art. 56 ust. 6 składanych na podstawie art. 56 ust. 4. Były Burmistrz wyjaśnił, że z posiadanej wiedzy wynika, że wszystkie takie dokumenty powinny znajdować się na stanowisku Zamówień Publicznych, które to stanowisko było za moich czasów w Referacie Inwestycji.

Burmistrz podała, iż bezsprzecznym jest fakt, że na moment przeprowadzenia kontroli postępowania brak było w dokumentacji postępowania oświadczeń składanych na podstawie art. 56 ust. 4 i zważywszy na fakt, iż ww. postępowanie było przeprowadzone w 2022 r. nie sposób z całą stanowczością stwierdzić faktu złożenia tych oświadczeń w formie pisemnej, ani faktu ich niezłożenia.

(akta kontroli str. 240-271)

11. Protokół z postępowania w trybie podstawowym został nierzetelnie sporządzony przez Podinspektora ds. zamówień publicznych, z uwagi na błędnie wykazane „Zarządzenie w sprawie unieważnienia postępowania” jako załącznik do protokołu. Ponadto w protokole odnotowano informację o złożeniu pisemnych oświadczeń kierownika zamawiającego oraz osób wykonujących czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia, o których mowa w art. 56 ust. 6 składanych na podstawie art. 56 ust. 4.

Burmistrz wyjaśniła, że przygotowując protokół z postępowania, pracownik zwyczajowo przegląda postępowanie pod kątem poprawności i kompletności dokumentacji. Biorąc pod uwagę ilość postępowań prowadzonych w tamtym okresie przez zamawiającego niewykluczone jest nieumyślne przeoczenie przygotowania formularza oświadczenia oraz przekazania go do podpisu kierownikowi zamawiającemu.

NIK zauważa, że do unieważnienia postępowania nie doszło więc ten dokument nie został sporządzony, a odnotowanie w ww. protokole czynności sporządzenia pisemnych oświadczeń nie stanowi dowodu na okoliczność ich złożenia.

(akta kontroli str. 262, 269-271)

12. Dziennik budowy inwestycji był prowadzony niezgodnie z przepisami § 5 ust. 2 i § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy w związku z:

- niedokonaniem wpisu na pierwszej stronie imion i nazwisk wszystkich osób sprawujących nadzór inwestorski, gdzie widniał wyłącznie jeden z trzech wyznaczonych inspektorów,
- pełnieniem przez Inspektora nadzoru obowiązków od 11 kwietnia 2024 r. i dokonaniem wpisu w dzienniku z datą 8 kwietnia 2024 r.,

Burmistrz wyjaśniła, że 29 marca 2022 r. dziennik budowy został przekazany kierownikowi budowy, a inspektor nadzoru prawdopodobnie sugerował się wcześniejszymi wpisami widniejącymi w dzienniku i nastąpiła omyłka pisarska.

Zgodnie z art. 47a ust. 1 Prawa budowlanego dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przeznaczony do rejestrowania przebiegu robót budowlanych i inwestor zlecając wykonanie inwestycji powinien egzekwować i przestrzegać przepisów prawa z nią związanych.

(akta kontroli str. 198-207, 288-290)

13. Komisja nierzetelnie dokonała odbioru robót budowlanych inwestycji z uwagi na:

- brak oznaczenia w pkt. IV protokołu odbioru końcowego inwestycji spisanego dnia 27 lipca 2022 r. przez komisję, czy akceptuje lub nie akceptuje zmian wprowadzonych przez wykonawcę w stosunku do projektu i kosztorysu

urzędowego oraz czy zmiany te zostały uwzględnione w kosztorysie wykonawczym;

- niesporządzenie protokołu z odbioru wykazanych niedoróbek i usterek⁷⁸ wynikającego z zobowiązania wykonawcy inwestycji do ich usunięcia w terminie do 12 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 216-217, 288)

Burmistrz podała, że komisja nie zaznaczyła akceptacji zmian wprowadzonych przez wykonawcę w stosunku do projektu przez zwykłe przeoczenie pkt. IV. W roku 2022 w gminie prowadzono wiele inwestycji i występowało ogromne spiętrzenie obowiązków. W odniesieniu do fizycznego niespisanie protokołu niedoróbek i usterek wyjaśniła, że wykonawca zgłosił telefonicznie do dnia 12 sierpnia 2022 r., że wszystkie usterek zostały wykonane w wyznaczonym terminie i można było przystąpić do ich odbioru. W dniu 17 sierpnia 2022 r. komisja⁷⁹ zebrała się, gdzie na miejscu potwierdzono usunięcie usterek i dostarczenie brakującego wyposażenia. Uznano, że kolejny protokół nie jest konieczny.

Konsekwencją braku spisania protokołu było dokonanie płatności za pełnienie nadzoru inwestorskiego nad inwestycją niezgodnie z postanowieniami § 6 ust. 1 „Rozliczenie za wykonanie usługi nastąpi w oparciu o sporządzony protokół odbioru końcowego, stwierdzający bezusterkowe wykonanie pracy wykonawcy robót budowlanych (...), umowy na nadzór.

Burmistrz wyjaśniła, że płatność za pełnienie nadzoru inwestorskiego została dokonana 25 sierpnia 2022 r. ponieważ 17 sierpnia 2022 r. zostały odebrane usterek wykazane w protokole odbioru końcowego, więc protokół należało traktować jako bezusterkowy.

(akta kontroli str. 107-108, 208-215, 288-292)

14. Burmistrz nie wymagał sporządzania przez inspektora nadzoru pisemnych sprawozdań dwutygodniowych w zakresie zaawansowania rzeczowego prac oraz wykonywania na bieżąco dokumentacji fotograficznej w formie cyfrowej i przekazywania jej jako załącznika do dwutygodniowych sprawozdań w okresie od 11 kwietnia 2022 r.⁸⁰ do 27 lipca 2022 r.⁸¹, zgodnie z § 3 ust. 15 i 16 umowy na nadzór inwestorski.

Były Burmistrz wyjaśnił, że inwestycja budowy kompleksów basenowych na terenie Parku Wolności w Gniewkowie była realizowana równocześnie z inwestycją Rewitalizacji Parku Wolności, którą prowadziła inna firma. W trakcie realizacji obydwu inwestycji wystąpiła czasowo zablokowana możliwość wykonywania prac i w związku z powyższym harmonogram i zapisy w umowie nie mogły być realizowane, ponieważ na etapie realizacji napotkaliśmy problemy, których wcześniej nie można było przewidzieć.

NIK zauważa, że ustanawiając nadzór inwestorski nad realizacją inwestycji należało przestrzegać i egzekwować wszystkich postanowień umownych do zapewnienia skutecznego nadzoru i prawidłowej realizacji przedmiotu zamówienia w ramach środków publicznych.

(akta kontroli str. 288-292, 208-215)

⁷⁸ W protokole odbioru końcowego spisanego dnia 27 lipca 2022 r. wykazano brak klimatyzacji w pomieszczeniu ratownika, brak rolety w oknie kasowym, brak wyposażenia w pomieszczeniu ratownika (kół ratunkowych).

⁷⁹ W składzie: 1. Inspektor ds. projektów inwestycyjnych; 2. Inspektor nadzoru; 3. Wykonawca, przedstawiciel wykonawcy inwestycji.

⁸⁰ Dzień podpisania umowy na nadzór inwestorski.

⁸¹ Dzień podpisania protokołu odbioru końcowego.

15. Burmistrz ubiegał się⁸² o pozwolenie na użytkowanie obiektu inwestycji, w której dokonano istotnego odstępienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub warunków pozwolenia na budowę, nie uzyskując przed wykonaniem robót budowlanych decyzji o zmianie pozwolenia na budowę w związku z inwestycją w związku z dokonaniem istotnego odstępienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, co stanowiło naruszenie przepisów art. 36a ust. 1 i ust. 1a Prawa budowlanego.

Poprzedni Burmistrz wyjaśnił, że był bardzo zaangażowany w proces inwestycyjny a istotnymi odstępstwami były: brak kominków wentylacyjnych, 7 cm za długi budynek sanitarny i brak dwóch desek przy wjeździe dla osób z niepełnosprawnościami.

Pracownik merytoryczny Urzędu Miejskiego w Gniewkowie – Inspektor ds. projektów inwestycyjnych posiadający przygotowanie zawodowe do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, będący zarazem członkiem komisji wskazał, że nie mierzono długości i szerokości pomieszczeń lecz posiadał wiedzę, że w trakcie realizacji zadania wprowadzono zmiany nieistotne w stosunku do projektu budowlanego zmianie uległa konstrukcja budynków kontenerowych, lokalizacja rozdzielni energii elektrycznej, liczba latarni z 26 na siedem, konstrukcja przebiegalni plenerowych ze spiralnych na kabinowe, zwiększeniu powierzchni trawników o 530 m² i chodników o 65 m², zwiększeniu powierzchni pomostów drewnianych ze schodami o 24m², zbiorników na ścieki z dwóch na cztery. Ponadto podał, że powołany był inspektor nadzoru, który szczegółowo winien nadzorować powyższą budowę.

NIK zauważyła, że powyższe okoliczności wskazywały na posiadanie wiedzy o dokonaniu istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę.

(akta kontroli str. 8-10, 19-81, 941-944)

16. Burmistrz przy kontrasygnacie Skarbnik Gminy nierzetelnie zawarł umowę użyczenia inwestycji w 2023 r. w Gniewkowie dnia 19 czerwca 2023 r.⁸³ pomiędzy Gminą Gniewkowo⁸⁴ a MGOKSiR⁸⁵ na okres od 19 czerwca 2023 r. do 30 września 2023 r., w której § 3 w sposób niezgodny ze stanem faktycznym, użyczający oświadczył, że uzyskał wszystkie wymagane prawem opinie i zgody oraz przeglądy i odbiory, które umożliwiały użytkowanie przedmiotu użyczenia, a dokumentacja znajdowała się w siedzibie użyczającego.

Zgodnie z decyzją PINB.5125.46.2023 z dnia 29 grudnia 2023 r., w której odmówiono udzielenia pozwolenia na użytkowanie inwestycji w okresie od 22 czerwca 2023 r. do 6 grudnia 2023 r. Gmina składała uzupełnienia do PINB w sprawie złożonego 7 czerwca 2023 r. wniosku o pozwolenie na użytkowanie inwestycji. Decyzję PINB.5121.23.2024, w której udzielono pozwolenia na użytkowanie Gmina Gniewkowo otrzymała 7 czerwca 2024 r.

Były Burmistrz wyjaśnił, że gdy przekazywał umowę na użyczenie kompleksu basenów letnich do MGOKSiR nie miał wiedzy, że Gmina nie otrzyma pozwolenia na użytkowanie z PINB. Podkreślił również, że w tym czasie baseny cały czas funkcjonowały i żadna instytucja, w tym PINB ich nie zamknął.

⁸² W okresie od 7 czerwca 2023 r. (wniosek o pozwolenie na użytkowanie) do 6 grudnia 2023 r. (ostatnie uzupełnienie wniosku).

⁸³ Przedmiotem umowy był Kompleks Basenów Letnich wraz z zabudową i infrastrukturą, zlokalizowany na działce 19/3, obręb 0169 w Gniewkowie.

⁸⁴ Użyczający

⁸⁵ Biorący w użyczenie.

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina w okresie objętym kontrolą finansowała działalność instytucji kultury, przekazując MGOKSiR dotacje podmiotowe, celowe oraz środki bezpośrednio ze swojego budżetu. Dotacji udzielano w granicach kwot określonych w uchwałach budżetowych i prawidłowo klasyfikowano w księgach rachunkowych Urzędu. Niemniej NIK negatywnie ocenia, że udzielając dotacji celowych w 2020 i 2021 r. nie zawierano z Ośrodkiem umów określających zasady ich rozliczenia. Część środków pochodzących bezpośrednio z budżetu Gminy przekazywano z naruszeniem wewnętrznych zasad dotyczących zamówień publicznych, bez wcześniejszego zlecenia bądź na wydarzenia, na które wcześniej przekazano MGOKSiR dotację podmiotową.

Poniesione na realizację inwestycji wydatki były zgodne z kwotami wskazanymi w WPF oraz uchwałami budżetowymi. Stwierdzono jednak nieprawidłowości dotyczące przygotowania i realizacji zamówień publicznych, w szczególności: brak: przeprowadzenia analiz korzyści i kosztów wynikających z realizacji inwestycji, naruszenie przepisów Pzp związanych z brakiem złożenia wymaganych oświadczeń przez kierownika zamawiającego oraz osób wykonujących czynności związane z przeprowadzeniem postępowania czy nierzetelne sporządzenie protokołu dokumentującego zamówienie. Ponadto Gmina zawarła z MGOKSiR umowę użyczenia kompleksu basenów letnich, w której niezgodnie ze stanem faktycznym potwierdzono, że przedmiot użyczenia posiadał wszystkie wymagane prawem opinie, zgody oraz przeglądy i odbiory, które umożliwiały jego użytkowanie użyczenia a dokumentacja ta znajduje się w siedzibie użyczającego.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Nadzór nad działalnością MGOKSiR

2.1. Gmina określiła zakres działalności MGOKSiR nadając mu statuty z 28 sierpnia 2019 r.⁸⁶ oraz 25 października 2023 r.⁸⁷. W statucie z 2019 r. jako podstawowy cel Ośrodka wskazano tworzenie, upowszechnianie i ochronę kultury oraz działalność w zakresie prowadzenia i upowszechniania kultury fizycznej. W statucie z 2023 r. zmodyfikowano ten zapis wskazując, że MGOKSiR może także prowadzić działalność z zakresu upowszechniania kultury fizycznej i rekreacji. Cele miały być realizowane poprzez m.in.:

- organizację wydarzeń artystycznych, kulturalnych i sportowych, w tym szczególnie okolicznościowych i o charakterze patriotycznym,
- edukację kulturalną i wychowanie przez sztukę,
- prowadzenie działalności instruktażowo-metodycznej,
- prowadzenie działalności sportowej poprzez różne formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach,
- prowadzenie działalności krajoznawczej, turystycznej oraz rekreacyjnej,
- tworzenie warunków dla rozwoju folkloru, rękodzieła ludowego i artystycznego oraz zainteresowania wiedzą i sztuką,
- organizację i prowadzenie sekcji zainteresowań, klubów dziecięcych i młodzieżowych, zajęć i warsztatów, klubów sportowych oraz wszelkich innych form edukacji artystycznej, kulturalnej.

⁸⁶ Uchwałą nr XII/81/2019 Rady Miejskiej w Gniewkowie (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 4627), uchwała utraciła moc 19 listopada 2023 r.

⁸⁷ Uchwałą nr LXXVIII/478/2023 Rady miejskiej w Gniewkowie (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 6750).

NIK wskazuje na stan problematyczny dotyczący zawarcia w obu, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, statutach zadań związanych ze sportem i rekreacją. Stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, działalność kulturalna stanowi podstawową działalność instytucji kultury utworzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Organizator może powierzyć instytucji kultury prowadzenia także innej działalności niż działalność kulturalna jako działalność poboczną, ujmując takie postanowienie w statucie, przy czym warunkiem jest aby działalność ta wspomagała realizację celów podstawowych instytucji kultury i nie kolidowała z realizacją celu podstawowego przez instytucję kultury⁸⁸.

Do 20 listopada 2023 r.⁸⁹, zgodnie ze statutem MGOKSiR, nadzór nad jego działalnością sprawował Burmistrz Gniewkowa. Zapisy te wskazywały na nieograniczone kompetencje nadzorcze Burmistrza w odniesieniu do samorządowej instytucji kultury, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Z inicjatywy Dyrektora Ośrodka w statucie z 2023 r. zakres tego nadzoru ograniczono do wykorzystywania przekazanej dotacji.

W obu, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, statutach dopuszczono prowadzenie przez MGOKSiR nieograniczonej działalności gospodarczej, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 299-312, 496-497, 509-510787-801)

2.2. Gmina podjęła działania w celu zdiagnozowania potrzeby wspólnoty w zakresie kultury i wyznaczenia celów w tym zakresie. We współpracy z mieszkańcami przygotowano m.in.:

- Strategie Rozwoju Gminy Gniewkowo na lata 2014-2020 oraz 2021- 2030⁹⁰, w których scharakteryzowano posiadane zasoby kulturowe⁹¹, określono potencjał strategiczny i podstawowe problemy społeczne. Wskazano, że działalność z zakresu upowszechniania kultury i sportu na terenie gminy prowadził MGOKSiR, Miejsko-Gminna Biblioteka Publiczna w Gniewkowie, a także stowarzyszenia, harcerstwo, parafie oraz szkoły. Dodano, że na terenie Gminy znajdowało się 20 świetlic wiejskich wykorzystywanych przez mieszkańców;
- Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Gniewkowo na lata 2016-2023⁹², w którym oceniono dostęp do usług w zakresie kultury jako dobry⁹³. Jako cel wskazano wsparcie aktywności kulturalnej osób starszych (w celu ograniczenia zagrożenia wykluczeniem społecznym) w tym utworzenie m.in. Centrum Integracji Międzypokoleniowej (i udostępnienie go klubom seniora, Uniwersytetowi Trzeciego wieku, zespołom artystycznym, klubom zainteresowań itp.).

W Strategii Rozwoju Gminy Gniewkowo na lata 2021-2030 jako kierunki wskazano:

- wspieranie różnego rodzaju instytucji, w tym kultury, edukacji i sportu,
- podejmowanie działań umożliwiających i ułatwiających uczestnictwo mieszkańców w spektakularnych wydarzeniach edukacyjnych, kulturalnych, sportowych i rozrywkowych poza granicami gminy,

⁸⁸ Por. wyrok NSA z dnia 20 września 2023 r. o sygn. akt III OSK 2125/22.

⁸⁹ Tj. wejścia w życie statutu z 25 października 2023 r.

⁹⁰ Przyjęcie Strategii, w tym wyznaczenie kierunków działań, zostało poprzedzone konsultacjami społecznymi zarządzonymi na okres między 21 lipca a 10 sierpnia 2020 r. w formie pisemnej lub elektronicznej poprzez wypełnienie formularzy ankietowych. Raport z badania opublikowano w BIP UM.

⁹¹ W tym obiekty dziedzictwa kulturowego. W ewidencji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków znajdowały się łącznie 93 obiekty. Najwięcej jest domów mieszkalnych – 55 (w tym w m. Gniewkowo 53), zespołów pałacowych i dworskich - 13, kościołów - 5 (+ 1 synagoga), obiektów użyteczności publicznej - 5 i szkół - 5.

⁹² Podczas przygotowania Programu przeprowadzono badanie kwestionariuszowe w terminie od 28 września do 12 października 2016 r. a następnie pięć spotkań konsultacyjnych z interesariuszami.

⁹³ Za wyjątkiem obszarów: Markowo, Szadłowice, Wielowieś.

- wspieranie instytucji kultury, edukacji i sportu, organizacji społecznych w zakresie prowadzenia aktywności społecznych i obywatelskich,
- tworzenie i udostępnianie mieszkańcom nowoczesnej bazy materialnej kultury,
- inicjowanie i prowadzenie gminnej działalności w zakresie kultury, sportu, zainteresowań w dostosowaniu do potrzeb mieszkańców gminy, w tym osób starszych i młodzieży.

Gmina zobowiązała także MGOKSiR do opracowania analizy możliwości wykorzystania zasobów przyrodniczych i kulturowych do rozwoju usług publicznych w zakresie kultury i przemysłu czasu wolnego. Burmistrz wskazała, że nie wyznaczono Ośrodkowi konkretnego terminu na wykonanie tego obowiązku i przyjęto, że minie on z dniem obowiązywania dokumentu strategicznego.

(akta kontroli str. (akta kontroli str. 351-373, 390-402, 742, 787-789)

W celu poprawnego i efektywnego monitorowania wdrożenia Strategii określono system jej monitorowania i ewaluacji, który opierał się na corocznym raportowaniu (jako elemencie Raportu o stanie gminy) z wykorzystaniem wskaźników ujętych w Strategii, wskaźników ujętych w opracowanych na jej potrzeby programach, planach, koncepcjach, a także analiz porównawczych z innymi JST, powiatem, województwem czy też analiz trendów rozwojowych występujących w kraju, na świecie.

W raportach o stanie gminy z lat 2020-2023 każdorazowo ujmowano informacje o działalności MGOKSiR w zakresie organizowanych wydarzeń kulturalnych i sportowych oraz o kosztach jego funkcjonowania.

(akta kontroli str. 351-373, 746-772)

W Strategii wskazano mierniki służące pomiarowi postępu w realizacji wyznaczonych celów, w tym m.in.:

- liczba wspartych lokalnych artystów i twórców,
- liczba nowych lub zmodernizowanych obiektów kultury, sportu i rekreacji,
- liczba wydarzeń kulturalnych, sportowych rozrywkowych mających miejsce w gminie,

niemniej nie określono ich docelowych wartości, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zaplanowano także powołanie Zespołu do spraw realizacji strategii składającego się z przedstawicieli Rady Miejskiej, Burmistrza, koordynatora Strategii, opiekunów poszczególnych obszarów/celów strategicznych oraz partnerów reprezentujących różnego rodzaju instytucje, stowarzyszenia, inwestorów, itp. biorących udział w realizacji strategii.

Burmistrz wskazała, że realizowane zadania były monitorowane poprzez opracowywanie projektu i uchwalanie budżetu na poszczególne lata, wykonanie budżetu i opinie organów kontrolujących, a także na podstawie składanych rocznych sprawozdań z działalności jednostek podległych - MGOKSiR, Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej czy Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej itp. Dodała, że nie było konieczności zwoływania posiedzeń zespołu, gdyż z przedstawionych sprawozdań wynikało, że działania podejmowane przez jednostki podległe były zgodne z założeniami Strategii.

(akta kontroli str. 370-371, 742, 787-789)

Za wdrażanie Programu rewitalizacji odpowiadał Koordynator ds. Rewitalizacji⁹⁴, który

⁹⁴ Wyznaczony zarządzeniem Burmistrza Gniewkowa nr 173/2019 z 4 grudnia 2019 r.

przewodniczył Zespołowi ds. Rewitalizacji⁹⁵. Z postępu realizacji Programu sporządzano raporty i przedkładano Marszałkowi Województwa Kujawko-Pomorskiego. Ostateczny raport po zakończeniu obowiązywania Programu przedłożono także Radzi Miejskiej w Gniewkowie. Założone wskaźniki zostały osiągnięte.

(akta kontroli str. 970)

1.3. W latach 2020-2024 Dyrektorów MGOKSiR zatrudniono na podstawie umów z 30 grudnia 2021 r. oraz 10 września 2024 r., które zawarto na czas określony. W 2019 r. Dyrektora powołano zarządzeniem Burmistrza⁹⁶, niemniej nie sporządzono pisemnej umowy określającej warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury. Zawarto ją dopiero w 2021 r., co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W każdym z ww. przypadków opracowano program działania Ośrodka⁹⁷.

(akta kontroli str. 449-463, 480-490, 508)

Programy działania MGOKSiR zawierały misję i wizję rozwoju instytucji, a także cele długo- i krótkoterminowe, zostały opracowane z uwzględnieniem potrzeb wspólnoty samorządowej i założeniami strategii rozwoju Gminy. W programie na lata 2024-2029 nie określono jednak mierzalnych wartości przyjętych wskaźników odnoszących się do celów działania Ośrodka, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Programy na lata 2021-2028 oraz 2024-2029 zostały podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej MGOKSiR.

Dyrektor MGOKSiR przedstawiał corocznie Burmistrzowi oraz Radzie Miejskiej⁹⁸ informacje dotyczące funkcjonowania Ośrodka, które były także ujmowane w raportach o stanie gminy. Przedstawiał w nich dane dotyczące zorganizowanych przedsięwzięć kulturalnych i sportowych a także informacje finansowe o przychodach i kosztach działalności oraz posiadanym i zarządzanym majątku. Wynikało z nich, że w okresie objętym kontrolą MGOKSiR realizował swoje zadania statutowe.

(akta kontroli str. 450-452, 458-463, 484-490, 746-772, 786)

1.4. W UM nie wyznaczono osób odpowiedzialnych za nadzór nad MGOKSiR oraz nie opracowano odrębnych zasad sprawowania takiego nadzoru. W strukturze organizacyjnej Urzędu przewidziano stanowisko pracy⁹⁹, do zadań którego należała współpraca z Ośrodkiem oraz tworzenie warunków rozwoju instytucji i placówek upowszechniania kultury.

Poprzedni Burmistrz wskazał, że spotykał się z kierownikami referatów oraz jednostek podległych na cotygodniowych spotkaniach, na których informowali oni o realizacji bieżących zadań czy planach na kolejne tygodnie. Spotkania odbywały się regularnie do czasu wybuchu pandemii w roku 2020. Dodał, że był w stałym kontakcie z Dyrektorem MGOKSiR, który informował o podejmowanych przedsięwzięciach i realizacji zadań oraz o stopniu wykorzystania planu finansowego.

W umowie z Dyrektorem MGOKSiR z 10 września 2024 r. w sprawie warunków organizacyjno-finansowych działalności oraz programu działania Ośrodka

⁹⁵ Powołanemu zarządzeniem Burmistrza Gniewkowa nr 172/2019 z 4 grudnia 2019 r. Zespół pierwotnie składał się z czterech osób, w tym m.in. Dyrektora MGOKSiR. Zarządzeniem nr 151/2020 z 6 października 2020 r. Burmistrz rozszerzył jego skład do dziewięciu osób. Do zadań zespołu należało m.in. prowadzenie monitoringu realizacji Programu oraz przygotowywanie raportów dotyczących jego wdrażania.

⁹⁶ Nr 4/2019 z 2 stycznia 2019 r.

⁹⁷ Tj. na lata 2019-2021, 2021-2028 oraz 2024-2029.

⁹⁸ Na posiedzeniach Rady Miejskiej w Gniewkowie: 28 kwietnia 2021 r., 28 kwietnia 2022 r., 26 kwietnia 2023 r., 28 sierpnia 2024 r. (w imieniu Dyrektora MGOKSiR sprawozdanie przedstawił upoważniony pracownik).

⁹⁹ Tj. stanowisko ds. kultury i promocji Gminy. W okresie od początku sierpnia 2022 r. do końca sierpnia 2024 r. pozostawało nieobsadzone.

zagwarantowano Organizatorowi możliwość dokonywania kontroli działalności Instytucji. Burmistrz wskazała, że przewidziano tym samym kontrolę realizacji przez Ośrodek celów wyznaczonych w programie działania na lata 2024-2029.

W sierpniu 2024 r. Rada Miejska w Gniewkowie zleciła Komisji Rewizyjnej kontrolę w MGOKSiR w zakresie legalności, celowości, rzetelności, gospodarności oraz efektywności wydatkowania środków w latach 2019-2024. Pierwotny termin zakończenia kontroli przesunięto z 31 października 2024 r. na koniec stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 480-483, 498, 501-503, 773-779, 791)

W okresie objętym kontrolą do UM nie wpłynęły skargi na działalność MGOKSiR oraz jego Dyrektorów.

Poprzedni Dyrektor MGOKSiR w okresie objętym kontrolą otrzymał siedem nagród rocznych w łącznej wysokości 23,6 tys. zł. W uzasadnieniu wskazywano, że wiązały się one z wykonywaniem dodatkowych zadań wykraczających poza zakres podstawowych obowiązków wynikających z umowy o pracę. Poprzedni Burmistrz wskazał, że Dyrektor Ośrodka wprowadzał wiele nowych rozwiązań organizacyjnych, które w znacznym stopniu przyczyniały się do poprawy funkcjonowania tej instytucji i jej wizerunku w lokalnym środowisku. Był współorganizatorem akcji szczepień na terenie Gniewkowa, z własnej inicjatywy zorganizował i prowadził magazyn żywności dla uchodźców z Ukrainy.

Obecny Dyrektor Ośrodka 12 grudnia 2024 r. otrzymał nagrodę w wysokości 5 tys. zł. W uzasadnieniu Burmistrz wskazała, że wykazał się dużym wysiłkiem i szczególnym zaangażowaniem na rzecz rozwoju kultury w Gminie w zakresie pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych na organizację wydarzeń kulturalnych.

Nagrody zostały wypłacone ze środków MGOKSiR. Przyznano je z naruszeniem ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi¹⁰⁰, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 295, 508, 780-785, 939-940)

W Urzędzie nie wprowadzono odrębnych zasad rozliczania przekazywanych przez Gminę dotacji. Skarbnik Gminy wskazała, że kontrola formalno-rachunkowa wykorzystania przez MGOKSiR dotacji dokonywana była na podstawie składanych przez Dyrektora Ośrodka sprawozdań z wykonania planu finansowego i rozliczenia dotacji za dany rok budżetowy.

(akta kontroli str. 726, 947)

W okresie 2020-2024 (I półrocze) Dyrektor Ośrodka przekazywał:

- roczne sprawozdania z wykonania planu finansowego za lata poprzedzające¹⁰¹,
- sprawozdania z wykonania planu finansowego za pierwsze półrocze każdego roku¹⁰²,

w szczególności nie mniejszej niż w planie finansowym, wymagane art. 265 pkt 1 i 2 ufp. Dołączał do nich także zestawienia wykorzystania dotacji podmiotowych¹⁰³ obejmujące dane dotyczące przychodów i wydatków z podziałem na wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń, zużycie materiałów i energii oraz pozostałe usługi i koszty. Przekazane przez Dyrektora sprawozdania roczne potwierdzały, że dotacje podmiotowe przekazane z budżetu Gminy w latach 2020-2023 zostały wykorzystane

¹⁰⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 2136, dalej: „ustawa o wynagradzaniu”.

¹⁰¹ Odpowiednio: 1 marca 2021 r., 28 lutego 2022 r., 28 lutego 2023 r., 29 lutego 2024 r.

¹⁰² Odpowiednio: 30 lipca 2020 r., 29 lipca 2021 r., 29 lipca 2022 r., 28 lipca 2023 r. oraz 12 lipca 2024 r.,

¹⁰³ Za wyjątkiem sprawozdania za pierwsze półrocze 2024 r. Zestawienia sporządzała Główna Księgowa MGOKSiR

w całości. Burmistrz zarządzeniami¹⁰⁴ zatwierdzał przedkładane sprawozdania zgodnie z art. 29 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej.

Dyrektor MGOKSiR przekazywał również do UM sprawozdania finansowe obejmujące m.in. wprowadzenie do sprawozdania finansowego, bilans, rachunek zysków i strat oraz informację dodatkową. Dokumenty otrzymywano w terminach pozwalających na ich zatwierdzenie¹⁰⁵. Ośrodek osiągał stratę netto w wysokości odpowiednio: 15,7 tys. zł w 2020 r.; 130,1 tys. zł w 2021 r.; 56,5 tys. zł w 2022 r. W 2023 r. osiągnął zysk w wysokości 61 tys. zł.

(akta kontroli str. 498, 972)

W przypadku dotacji celowych Skarbnik Gminy poinformowała, że MGOKSiR jako osoba prawna jest całkowicie odrębnym w stosunku do Gminy podmiotem prawa i samodzielnie decyduje o przeznaczeniu posiadanych środków. Dodała, że dotowanie działalności instytucji kultury nie daje Gminie kompetencji do kontrolowania jej działalności

(akta kontroli str. 561)

Badanie rozliczeń dotacji celowych wykazało, że:

- 30 czerwca 2020 r. Dyrektor MGOKSiR przedłożył Skarbnik Gminy pismo dotyczące rozliczenia dotacji inwestycyjnej w 2020 r. na remont ogrzewania na Sali gimnastycznej przy ul. Dworcowej 11. Wskazał w nim nr faktury wystawionej przez usługodawcę i zapłaconą mu kwotę, a także niewykorzystaną część dotacji¹⁰⁶;
- 25 maja 2021 r. Dyrektor MGOKSiR przedłożył Skarbnik Gminy pismo dotyczące rozliczenia dotacji inwestycyjnych w 2021 r. na montaż automatycznego nawodnienia na stadionie miejskim oraz zakup cyfrowego pianina wraz z osprzętem. Wskazał w nim nr faktur wystawionych przez usługodawcę i sprzedawcę oraz zapłacone im kwoty.

Skarbnik Gminy poinformowała, że w związku z brakiem zawartej umowy, która określałaby warunki udzielania i rozliczania dotacji Gmina rozliczyła je na podstawie informacji złożonych przez Dyrektora MGOKSiR.

Skarbnik Gminy przyjęła przedłożone informacje choć nie zweryfikowała ich rzetelności, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 561, 583-585)

W umowie o udzielenie dotacji celowej MGOKSiR na 2024 r.¹⁰⁷ wskazano, że dotacja w wysokości 75 tys. zł zostanie przekazana w trzech transzach i wykorzystana do końca listopada 2024 r. bądź zwrócona w części niewykorzystanej. W umowie określono także sposób i termin rozliczenia udzielonej dotacji, obowiązki w zakresie przechowywania dokumentów związanych z realizacją zadania, a także warunki prowadzenia jego kontroli przez Gminę.

W październiku 2024 r. Dyrektor MGOKSiR doręczył do UM rozliczenie dotacji według ustalonego wzoru, do którego dołączył także wykaz faktur kosztowych. W ramach rozliczenia przyjęto jednak faktury niepotwierdzone za zgodność z oryginałem i nieopisane przez Dyrektora Ośrodka zgodnie z wymogami umowy o udzielenie dotacji, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Skarbnik Gminy wskazała, że prowadziła kontrolę prawidłowości wykonywania dotowanego zadania przeprowadzając doraźne kontrole poprawności pobierania

¹⁰⁴ Odpowiednio nr: 78/2021 z 17 czerwca 2021 r., 91/2022 z 9 czerwca 2022 r., 107/2023 z 29 czerwca 2023 r., 48/2024 z 11 kwietnia 2024 r.

¹⁰⁵ Tj. sześć miesięcy od dnia bilansowego.

¹⁰⁶ W kwocie 824,6 zł.

¹⁰⁷ Nr 1/2024 z 27 czerwca 2024 r.

opłat za wstęp na teren basenów letnich. Dodała, że na podstawie przedłożonych faktur dokonano także weryfikacji zasadności wydatkowania środków. Dokonane wydatki nie budziły wątpliwości co do zasadności i celowości ich poniesienia, gdyż były niezbędne do funkcjonowania basenów letnich.

(akta kontroli str. 588-591, 596-654, 657-666, 949-950)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Burmistrz jako organ, do którego zadań zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym należało przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, nie wystąpił z projektami zmiany statutów MGOKSiR:

- a) z 2019 r. w którym zawarto zapisy niewynikające z art. 13 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej w zakresie sprawowania nadzoru nad działalnością Ośrodka,
- b) z 2019 i 2023 r., w których w sposób ogólnikowy określono zakres działalności gospodarczej MGOKSiR powodując niezgodność ich zapisów z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o działalności kulturalnej.

W § 3 ust. 2 statutu z 2019 r. wskazano, że nadzór nad działalnością MGOKSiR sprawuje Burmistrz Gniewkowa. Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej statut instytucji kultury powinien zawierać: nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury; zakres działalności; organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania; określenie źródeł finansowania; zasady dokonywania zmian statutowych; postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić.

Uprawnienia Wójta do sprawowania nadzoru nad GOK nie wynikają z przepisów prawa materialnego, w tym ustawy o działalności kulturalnej¹⁰⁸ czy ustawy o samorządzie gminnym. Wójt jest uprawniony do przeprowadzenia kontroli zarządczej w GOK w zakresie realizacji dotacji podmiotowej¹⁰⁹ na podstawie art. 68 i 69 ufp.

W § 9 ust. 1 statutów z 2019 i 2023 r. wskazano, że MGOKSiR może prowadzić wszelką działalność gospodarczą prawnie dozwoloną. W myśl art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o działalności kulturalnej, w statucie instytucji kultury powinny zostać określone postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić.

(akta kontroli str. 792-801)

Burmistrz wyjaśniła, że po uzyskanych wskazówkach pokontrolnych statut MGOKSiR zostanie przekazany do kancelarii prawnej w celu dostosowania do aktualnych przepisów prawa.

Poprzedni Burmistrz wyjaśnił, że nie widział takiej konieczności, ponieważ zapis statutu wynikał z chęci rozwoju instytucji poprzez podejmowanie działalności odpłatnej, wydawniczej, turystycznej (a ta z mocy przepisów jest działalnością gospodarczą), a enumeratywne wskazywanie konkretnych „czynności” gospodarczych w dobie szybko rozwijającego się rynku usług byłoby niepotrzebnym ograniczeniem. MGOKSiR jako pełna osoba prawna miał jak najbardziej prawo korzystać ze swobody działalności gospodarczej, tym bardziej, że wszelkie dochody

¹⁰⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 25 marca 2021 r., Sygn. IV SA/Po 1643/20; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 15 września 2020 r., Sygn. II SA/Rz 41/20.

¹⁰⁹ Wyrok NSA z 15.04.2024 r., II OSK 440/23, Wyrok NSA z 26.07.2023 r., II OSK 855/22.

pozyskiwane z tej działalności muszą być przeznaczane na prowadzenie działalności statutowej.

(akta kontroli str. 729, 940)

NIK zauważa, że nieuprawnione jest zastosowanie określenia działalności innej niż ta, do której została powołana instytucja kultury, w sposób niedookreślony i pozostawiający całkowitą swobodę interpretacyjną. Niedopuszczalne jest odesłanie w całości do odrębnych przepisów w sytuacji, gdy to na organizatorze instytucji kultury ciąży obowiązek określenia zasad prowadzenia takiej działalności. Działalność inna niż kulturalna nie musi być wymieniona szczegółowo, ale sformułowanie w treści statutu powinno nie pozostawiać wątpliwości, że zakres działalności innej niż kulturalne nie będzie całkowicie odbiegał od celu, dla którego instytucja ta została powołana. Odmienna interpretacja otwierałaby możliwość prowadzenia podwójnej działalności - jednej wynikającej ze statutu i drugiej, ustalonej autonomicznie przez instytucję na podstawie odrębnych przepisów¹¹⁰.

2. Burmistrz nie podjął działań w celu zmiany zapisów Strategii Rozwoju Gminy Gniewkowo na lata 2021-2030, którymi w dziedzinie dostępu do kultury, nie określono docelowych wartości mierników służących pomiarowi postępu w jej realizacji, co uznać należy za nierzetelne.

W tabeli nr 1 „Wskaźniki realizacji celów Strategii” dla celu strategicznego „Aktywni mieszkańcy” przyjęto:

- liczba wspartych instytucji, organizacji społecznych działających w zakresie podnoszenia poziomu aktywności społecznych oraz wartość pomiaru „szt.”
- liczba wspartych lokalnych artystów i twórców oraz wartość pomiaru „os.”,

a dla celu strategicznego „Przyjazne miejsce” wskazano:

- liczba nowych lub zmodernizowanych obiektów kultury, sportu i rekreacji oraz wartość pomiaru „szt.”,
- liczba wydarzeń kulturalnych, sportowych rozrywkowych mających miejsce w gminie oraz wartość pomiaru „szt.”.

Zgodnie ze standardem B.6 Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹¹¹, cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

(akta kontroli str. 370-371, 390-402, 742, 787-789)

Burmistrz wyjaśniła, że cele i zadania określone w Strategii były opisane w sposób ogólnikowy, nie było opisanych konkretnych przedsięwzięć, które miałyby być wykonane. Wszystkie zadania gminy miały być wykonywane na bieżąco w całym okresie obowiązywania przedmiotowej strategii, czyli w latach 2021-2030 i miały być zgodnie z ogólnymi kierunkami działań. Realizowane zadania były monitorowane poprzez opracowywanie projektu i uchwalanie budżetu na poszczególne lata, wykonanie budżetu i opinie organów kontrolujących, a także na podstawie składanych rocznych sprawozdań z działalności jednostek podległych, w tym MGOKSiR.

(akta kontroli str. 500)

NIK podkreśla, że w samej Strategii wskazano, że system wdrażania i monitorowania powinien dawać wiedzę o postępie jej realizacji, prezentować ocenę skuteczności podjętych działań i być źródłem informacji wskazującym ewentualną potrzebę jej aktualizacji. Brak określenia wartości wskaźników skutkuje niemożliwością

¹¹⁰ Por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. II OSK 2013/12.

¹¹¹ Dz. Urz. MF. z 2009 r. poz. 84.

prawidłowego monitorowania realizacji przewidzianych celów i kierunków i wyklucza rzetelną ewaluację.

3. Do końca 2021 r.¹¹² Burmistrz nie określił na podstawie pisemnej umowy z Dyrektorem MGOKSiR warunków organizacyjno-finansowych działalności instytucji kultury, co było niezgodne z art. 15 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej.

(akta kontroli str. 449-452)

Poprzedni Burmistrz wyjaśnił, że umowa została sporządzona. Dodał, że nie potrafi określić powodów, dlaczego nie jest przechowywana w UM.

(akta kontroli str. 508, 939, 969)

NIK zauważa, że umowy tej nie zaewidencjonowano w teczce osobowej Dyrektora Ośrodka przechowywanej zarówno w Urzędzie jak i MGOKSiR.

4. W latach 2021-2024 przyznawano nagrody Dyrektorom MGOKSiR bez określenia w drodze zarządzenia szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej, co naruszało art. 10 ust. 1 i 8 ustawy o wynagradzaniu.

(akta kontroli str. 780-785)

Burmistrz wyjaśniła, że zarządzenie dotyczące przyznawania nagród zostanie opublikowane do końca roku.

Poprzedni Burmistrz wyjaśnił, że kierował się praktyką stosowaną jeszcze przez poprzedników na stanowisku burmistrza, uznając ją za dobrą i wystarczającą.

(akta kontroli str. 729)

5. W programie działania MGOKSiR na lata 2024-2029 będącym częścią umowy zawartej przez Burmistrza z Dyrektorem 10 września 2024 r. nie określono mierzalnych wartości przyjętych wskaźników odnoszących się do celów działania Ośrodka, co uznać należy za nierzetelne. Dla wskazanych w programie sześciu z ośmiu celów długoterminowych i przypisanych do nich 30 celów krótkoterminowych nie określono wymiernych wartości wskaźników oraz zakładanych terminów ich realizacji.

Zgodnie ze standardem B.6 Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

(akta kontroli str. 484-490)

Burmistrz wyjaśniła, że przepisy prawa nie nakazują jednoznacznie, że takie wskaźniki powinny znajdować się w programie.

(akta kontroli str. 791)

NIK zauważa, że bez wyznaczenia mierzalnych wartości docelowych wskaźników, niemożliwa jest ocena stopnia ich realizacji.

6. Skarbnik Gminy, do obowiązków której należało rozliczanie udzielonych z budżetu Gminy dotacji, w sposób nierzetelny wywiązywała się z tego obowiązku w przypadku trzech dotacji celowych udzielonych MGOKSiR w 2020 r. i 2021 r. Jako wystarczające dla udokumentowania wydatków z tego tytułu na łączną kwotę 163,7 tys. zł uznała wyłącznie informacje Dyrektora Ośrodka potwierdzające wydatkowanie środków. Skarbnik nie zweryfikowała na podstawie dokumentów księgowych ich wysokości

¹¹² 4 stycznia 2022 r. weszło w życie zarządzenie nr 195/2021 Burmistrza Gniewkowa z 30 grudnia 2021 r. Umowę zawarto 30 grudnia 2021 r.

(wykorzystanej rzeczywiście części dotacji), zasadności wydatkowania czy też osiągniętych efektów.

(akta kontroli str. 583-585)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że na podstawie złożonych informacji nie było wątpliwości co do wysokości i zasadności poniesionych wydatków.

(akta kontroli str. 949)

NIK zauważa, że brak zawarcia umów dotacji określających termin i sposób ich rozliczenia nie zwalniał Skarbnik Gminy od rzetelnego działania w tym zakresie. Tym bardziej, w celu ochrony ładu finansów publicznych, należało zweryfikować czy przekazane środki zostały wykorzystane i czy nie zachodziła konieczność zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, czy wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem oraz czy nie pobrano ich w nadmiernej wysokości. Warto podkreślić, że zgodnie z art. 252 ust. 3 ufp dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego m.in. w wysokości wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Zaniechanie weryfikacji tych okoliczności uniemożliwiło ocenę czy udzielone dotacje zostały poprawnie rozliczone.

7. Skarbnik Gminy, do obowiązków której należało rozliczanie udzielonych z budżetu Gminy dotacji, do rozliczenia dotacji celowej przekazanej MGOKSiR w 2024 r. w wysokości 75 tys. zł, przyjęła kopie faktur niepotwierdzone za zgodność z oryginałem i nieopisane przez dyrektora Ośrodka, co było niezgodne z § 5 ust. 2 zawartej umowy o udzielenie dotacji.

Żadna z przedłożonych 31 kopii faktur nie została uwierzytelniona przez Dyrektora MGOKSiR oraz opisana przez niego. Opisów zaniechano w pięciu przypadkach, a w pozostałych dokonywali ich pracownicy Ośrodka.

(akta kontroli str. 593-654)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że rozliczenie dotacji wpłynęło do Urzędu 22 października 2024 r., a zgodnie z umową MGOKSiR zobowiązał się do jego przedłożenia do 15 grudnia 2024 r. W związku z tym weryfikacja nie została jeszcze zakończona. Dodała, że Dyrektor Ośrodka zostanie poproszony o złożenie wyjaśnień i uzupełnienie brakujących elementów rozliczenia dotacji. Mimo upływu wskazanego terminu dokumentacja nie została uzupełniona.

(akta kontroli str. 950)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina określiła zakres działalności MGOKSiR nadając mu statuty, niemniej w okresie objętym kontrolą Burmistrz nie wystąpił z projektami ich zmiany w związku z zawarciem w tych dokumentach postanowień niewynikających z ustawy o działalności kulturalnej lub zbyt ogólnikowych w stosunku do jej wymogów. Ponadto NIK negatywnie ocenia, że przygotowując Strategię Rozwoju Gminy Gniewkowo na lata 2021-2030 nie określono docelowych wartości mierników służących pomiarowi postępu w jej realizacji. Chociaż programy działania MGOKSiR zawierały misję i wizję rozwoju instytucji, a także cele długo- i krótkoterminowe, w programie na lata 2024-2029 nie określono mierzalnych wartości przyjętych wskaźników odnoszących się do celów działania Ośrodka. Nadzór Skarbnik Gminy nad rozliczeniem dotacji celowych był nierzetelny, bowiem w latach 2020-2021 ograniczał się wyłącznie do przyjęcia informacji od Dyrektora MGOKSiR, a w 2024 r. nastąpiło to w sposób niezgodny z zawartą umową. Burmistrz przyznawał nagrody Dyrektorom MGOKSiR bez określenia w drodze zarządzenia szczegółowych zasad i trybu ich przyznawania.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Przekazywanie środków finansowych we właściwej postaci w przypadku zlecenia realizacji dodatkowych zadań lub programów.
 2. Prawidłowe zlecenie usług.
 3. Dokonywanie wszystkich wydatków na podstawie wcześniej udokumentowanych zleceń.
 4. Zawieranie każdorazowo umów regulujących kwestie ustalenia i rozliczenia przekazywanych dotacji celowych.
 5. Dokonywanie analiz korzyści i kosztów wynikających z realizacji inwestycji
 6. Określanie celów i wyznaczanie mierników w udokumentowanej postaci przed procesem rozpoczęcia inwestycji.
 7. Przygotowanie projektu zmiany statutu MGOKSiR.
 8. Ustalenie w Strategii Rozwoju Gminy na lata 2021-2030 docelowych wartości mierników służących pomiarowi postępu w jej realizacji.
 9. Określenie w drodze zarządzenia zasad i trybu przyznawania nagród rocznych osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi.
 10. Określenie w programie działania MGOKSiR na lata 2024-2029 mierzalnych wartości przyjętych wskaźników odnoszących się do celów działania Ośrodka.
 11. Prawidłowe rozliczanie udzielonych dotacji celowych na podstawie dowodów księgowych obrazujących dokonane wydatki.

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 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 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Bydgoszcz, 23 grudnia 2024 r.

Kontroler

(-) Karol Zieliński
Inspektor kontroli państwowej

Dyrektor

Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Bydgoszczy
z up. (-) Agnieszka Serlikowska
p.o. Wicedyrektor