



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.8.5.2024

Andrzej Rodziewicz
Wójt Gminy Grudziądz
Urząd Gminy Grudziądz
ul. Józefa Wybickiego 38
86-300 Grudziądz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Grudziądz, ul. Józefa Wybickiego 38, 86-300 Grudziądz.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Rodziewicz, Wójt ¹ Gminy Grudziądz ² .
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Finansowanie działalności gminnego ośrodka kultury. 2. Nadzór nad działalnością gminnego ośrodka kultury.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli ³ , 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Hanna Jesa, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/125/2024 z 20 września 2024 r. 2. Artur Gackowski, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/124/2024 z 20 września 2024 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ W całym kontrolowanym okresie.

² Dalej: „Wójt”.

³ 12 grudnia 2024 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd był przygotowany merytorycznie i finansowo do realizacji zadania „Rozbudowa i przebudowa budynku Gminnego Ośrodka Kultury w Małym Rudniku”.⁶ Gmina ujęła w planach finansowych środki na pokrycie kosztów robót budowlanych związanych z Zadaniem, a środki otrzymane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁷ i Rządowego Funduszu Polski Ład⁸ wydatkowane zostały przez Gminę na cel określony wnioskami aplikacyjnymi.

Osoby zaangażowane ze strony Gminy w proces inwestycyjny posiadały odpowiednie kompetencje i uprawnienia. Terminowo pozyskano dokumentację projektową, decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz pozwolenie na budowę. NIK oceniła pozytywnie proces wyłonienia wykonawców, a stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na przebieg procesu inwestycyjnego. W Urzędzie zapewniono kompleksowy nadzór nad realizacją Zadania, nie wyegzekwowano jednak od Wykonawcy Programu Zapewnienia Jakości oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy za wydłużony okres jego realizacji. Ponadto w wybudowanym budynku zastosowano rozwiązania jedynie dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich, nie uwzględniając potrzeb osób niewidomych, niedowidzących, słabosłyszących. Z uwagi na problemy z prawidłowym dostarczeniem wezwania do zapłaty i niedokonaniem stosownego przypisu z tytułu kary umownej, sprawozdania za 2023 r. i 2024 r. dotyczące należności, były nierzetelne. Stwierdzono także brak księgowania kwot wynagrodzeń wykonawcy na koncie pozabilansowym-999.

Podległa Gminie instytucja kultury funkcjonowała na podstawie uchwalonych statutów, w których określono kierunki działania. Oferta instytucji była bogata i ukierunkowana na wszystkie grupy wiekowe oraz zainteresowania. W dokumentach określających zakres jej działania nie ujęto jednak mierników dla wskazanych celów. Nadzór finansowy Gminy Grudziądz nad instytucją kultury polegał jedynie na zatwierdzaniu przedkładanych Wójtowi sprawozdań finansowych, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Skarbnik w okresie objętym kontrolą nie stwierdził np. niespójnych danych dotyczących należności oraz różnic w zakresie środków trwałych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Finansowanie działalności gminnego ośrodka kultury

1.1 Wójt zapewnił poniesienie przez gminę wydatków na GOK w granicach kwot określonych w uchwałach budżetowych⁹ Rady Gminy Grudziądz w sprawie uchwalenia budżetu, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych¹⁰ oraz w prawidłowych rozdziałach klasyfikacji budżetowej¹¹, tj. zgodnie z art. 39 ust. 1 ufp. Finansowanie GOK/GOKiS odbywało się zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej „Zadanie”. Do 3 marca 2022 r. gminną instytucją kultury był Gminny Ośrodek Kultury w Małym Rudniku, dalej „GOK”. Od 4 marca 2022 r. gminną instytucją kultury był Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Małym Rudniku, dalej „GOKiS”.

⁷ Dalej „EFRR”.

⁸ Dalej „Polski Ład”.

⁹ Uchwała budżetowa nr XVII/160/2019 z dnia 19 grudnia 2019 r., Uchwała budżetowa nr XXXII/269/2021 z dnia 28 stycznia 2021 r., Uchwała nr XLVI/414/2021 z 16 grudnia 2021 r., Uchwała nr LXXVI/646/2023 z dnia 21 grudnia 2023 r.,

¹⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm., dalej: „ufp”.

¹¹ W dziale 92109 paragraf 2480 – dotacja podmiotowa, paragraf 6220 – dotacja celowa

o działalności kulturalnej, tj. w wymaganej formie dotacji. Gmina zrealizowała ponadto inwestycję polegającą na rozbudowie z przebudową budynku GOK w Małym Rudniku, w której swoją działalność prowadził GOKiS.

Gmina Grudziądz nie współfinansowała zadań związanych z promocją, organizacją imprez oraz wydarzeniami kulturalnymi. W przedmiotowym okresie jedynymi udzielanymi dofinansowaniami były dotacje podmiotowe (działalność statutowa) oraz jedna dotacja celowa.

(akta kontroli str. 367, 571)

1.2. Podstawową formą finansowania działalności GOK była dotacja podmiotowa¹² przekazywana przez Organizatora - Urząd Gminy Grudziądz, na dany rok kalendarzowy. Dyrektor GOK samodzielnie gospodarował przydzieloną częścią mienia oraz prowadził samodzielną gospodarkę finansową w ramach posiadanych środków. Dyrektor, corocznie przygotowywał projekt planu finansowego na kolejny rok budżetowy, w którym przedstawiał program działalności wraz z prognozą wydatków.

Gmina w oparciu o:

- wielkość kosztów stałych planowanej działalności statutowej;
- wysokość kosztów przygotowania nowych i kontynuowanych przedsięwzięć;
- przewidywane wykonanie planu roku poprzedzającego planowany oraz
- przychody własne instytucji ustalała wysokość dotacji podmiotowej przedstawiając ją w projekcie budżetu Gminy, a następnie w jej budżecie.

W okresie objętym kontrolą dotacja podmiotowa została zwiększona o kwotę 13,6 tys. zł w roku 2021 w związku z koniecznością zatrudnienia pracownika biurowego.

(akta kontroli str. 395-396, 443-466)

1.3. Gmina w latach 2020 – I półrocze 2024 r. udzieliła GOK jednej dotacji celowej. Wewnętrzne zasady udzielania dotacji celowych zostały określone w Zarządzeniu Nr 12/2014 Wójta Gminy Grudziądz z dnia 31 marca 2014 roku w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji z budżetu gminy dla instytucji kultury.

Przedmiotem zawartej 1 lipca 2021 r. umowy¹³ było udzielenie dotacji celowej w wysokości 51,0 tys. zł z przeznaczeniem na wkład własny do projektu pn. „Objazdowy GOK”¹⁴. Umowa zawierała elementy wymagane art. 250 ufp.

Rozliczenie dotacji nastąpiło zgodnie z ww. zarządzeniem i zawartą umową.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpił przypadek odmowy udzielenia dotacji celowej dla GOK/GOKiS.

(akta kontroli str. 396, 467-471)

1.4. Dla realizacji Zadania w czerwcu 2019 r. opracowano „Studium wykonalności”, w którym, m.in. a) została przeprowadzona analiza kosztów i korzyści wynikających z realizacji przedmiotowej inwestycji; b) określono cel inwestycji; c) wyznaczono wskaźniki produktu; d) wskaźniki rezultatu – liczba osób korzystających ze zrewitalizowanych obszarów – 400; e) sposób monitorowania wskaźników; f) strukturę zarządzania projektem.

(akta kontroli str. 1055-1125)

Od momentu rozpoczęcia realizacji Zadania bezpośredni nadzór z ramienia Zamawiającego pełniło czterech pracowników Referatu Rozwoju i Inwestycji, którzy

¹² Rok 2020 - dotacja podmiotowa 528 tys. zł; rok 2021 - dotacja podmiotowa 440 tys. zł; rok 2022 - dotacja podmiotowa 780 tys. zł; rok 2023 - dotacja podmiotowa 900 tys. zł; rok 2024 - dotacja podmiotowa 1.104 tys. zł.

¹³ Umowa nr 5/3153/021

¹⁴ Zakup sprzętu przeznaczonego na wyposażenie sceny mobilnej. Projekt współfinansowany ze środków Narodowego Centrum Kultury w wysokości: 104 tys. zł.

posiadali wykształcenie w zakresie budownictwa, w tym trzech z uprawnieniami do projektowania i kierowania robotami budowlanymi.

(akta kontroli str. 1217-1219)

Dla terenu objętego przedmiotowym projektem nie został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. 9 kwietnia 2019 r. Wójt gminy Grudziądz wydał decyzję nr 144.2019 o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

(akta kontroli str. 711-715)

1.5. W kwietniu 2019 r. Urząd uzyskał projekt budowlany, projekt wykonawczy, przedmiary, kosztorys inwestorski i Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych¹⁵ dla Zadania, a 20 maja 2019 r. decyzją¹⁶ pozwolenie na budowę.

(akta kontroli str. 705-707, 796-848)

1.6. Gmina w latach 2019-2023 zabezpieczyła środki finansowe na realizację Zadania w planach finansowych Gminy, ujmując je w uchwałach budżetowych¹⁷ danego roku, poprzez dokonywanie niezbędnych zmian wartości planowanej inwestycji. Początkowo do realizacji ww. inwestycji Gmina pozyskała środki z EFRR¹⁸, w tym wkład Unii Europejskiej wynosił: 2 357,9 tys. zł, i budżet państwa 355,8 tys. zł, źródłami całkowitego sfinansowania projektu miały być także środki własne w wysokości 6 078,2 tys. zł pochodzące z dochodów własnych i wolnych środków Gminy.

Do końcowego rozliczenia drugiego wykonawcy pozyskano dodatkowo środki z Polskiego Ładu¹⁹ w wysokości 2 000,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 572-587)

1.7. Dla wyłonienia wykonawcy Zadania w Urzędzie przeprowadzono trzy postępowania o zamówienie publiczne:

1. Zamówienie na roboty budowlane (na kwotę 7 291 440 zł brutto) zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego²⁰, zgodnie z art. 39 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych²¹; dokumentacja przetargowa zawierała wszystkie wymagane elementy, a ogłoszenie o zamówieniu zostało w sposób prawidłowy opublikowane; prawidłowo oszacowano wartość zamówienia i powołano komisję przetargową, której członkowie złożyli wymagane pisemne oświadczenia; umożliwiono bezpłatny, pełny, bezpośredni i nieograniczony dostęp do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia; wyboru oferty najkorzystniejszej dokonano zgodnie z przyjętymi kryteriami oceny ofert. W dniu 15 czerwca 2020 r. zawarto z Wykonawcą umowę nr 9/272/2020.

(akta kontroli str. 762-773)

2. Po odstąpieniu od umowy nr 9/272/2020, 5 lipca 2023 r. przeprowadzono inwentaryzację budowlaną mającą na celu określenie zaawansowania robót. Na jej bazie oraz danych przekazanych przez inwestora, 1 września 2023 r. podmiot zewnętrzny opracował kosztorys inwestorski dla zadania Kontynuacja inwestycji pn. „Rozbudowa z przebudową budynku Gminnego Ośrodka Kultury w Małym Rudniku”.

¹⁵ Dalej „STWiORB”.

¹⁶ Nr AB.6740.193.2019.

¹⁷ Uchwała nr XVII/160/2019 z dnia 19.12.2019 r., Uchwała nr XXV/219/2020 z dnia 25.06.2020 r., Uchwała nr XXXII/269/2021 z dnia 28.01.2021 r., Uchwała nr XLI/349/2021 z dnia 30.09.2021 r., Uchwała nr XLVI/412/2021 z dnia 16.12.2021 r., Uchwała nr XLVI/414/2021 z dnia 16.12.2021 r., Uchwała nr LVI/477/2022 z dnia 26.05.2022 r., Uchwała nr LVII/491/2022 z dnia 30.06.2022 r., Uchwała nr LIX/514/2022 z dnia 28.09.2022 r., Uchwała nr LX/524/2022 z dnia 18.10.2022 r., Uchwała nr LXIII/546/2022 z dnia 15.12.2022 r., Uchwała nr LXVII/571/2023 z dnia 29.03.2023 r., Uchwała nr LXX/597/2023 z dnia 29.06.2023 r., Uchwała nr LXXIII/608/2023 z dnia 28.09.2023 r., Uchwała nr LXXIV/617/2023 z dnia 26.10.2023 r.

¹⁸ Umowa nr UM_WR.431.1.114.2020. z dnia 5 maja 2020 r.

¹⁹ Promesa dofinansowania inwestycji nr Edycja 8/2023/5585/Polski Ład

²⁰ ZP.271.1.11.2020

²¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej „PZP z 2004 r.”.

Wartość robót określono na 1 333 465,43 zł netto, 306 697,05 zł VAT; razem 1 640 162,48 zł.

7 września 2023 r. Urząd wszczął kolejne postępowanie²² - Kontynuacja inwestycji pn. "Rozbudowa z przebudową budynku Gminnego Ośrodka Kultury w Małym Rudniku"; postępowanie wszczęto na podstawie art. 275 pkt 2 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo Zamówień Publicznych²³ - tryb podstawowy. Dokumentacja przetargowa zawierała wszystkie wymagane elementy, a ogłoszenie o zamówieniu zostało w sposób prawidłowy opublikowane; prawidłowo oszacowano wartość zamówienia i powołano komisję przetargową, której członkowie złożyli wymagane pisemne oświadczenia; umożliwiono bezpłatny, pełny, bezpośredni i nieograniczony dostęp do Specyfikacji Warunków Zamówienia²⁴. 4 października 2023 r. nastąpiło otwarcie ofert (dwie oferty 973 170,73 zł i 1 839 314,5 zł) i podanie kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia – 750 tys. zł. Postępowanie unieważniono na podstawie art. 255 pkt 3 PZP z 2019 r. Plan zamówień na 2023 (i jego aktualizacje²⁵) nie zawierały tego zadania, a ogłoszenie o wyniku postępowania opublikowano 8 października 2024 r., tj. rok po unieważnieniu postępowania²⁶.

Wójt na okoliczność:

1. Skalkulowania środków, którymi dysponuje Zamawiający na poziomie 750 tys. zł;
 2. Wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne, nie dysponując środkami w wysokości wynikającej z kosztorysu – 750 tys. zł w stosunku do 1 640 tys. zł;
- wyjaśnił:

ad. 1 - Podana do wiadomości kwota, jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia pokrywała się z faktycznie posiadanymi środkami, które w momencie otwarcia ofert, zabezpieczone były w budżecie na dokończenie zadania inwestycyjnego²⁷. Zamawiający 11 sierpnia 2023 r. wystąpił z wnioskiem o dofinansowanie inwestycji z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. W związku z koniecznością jak najszybszego ogłoszenia nowego postępowania, w celu wyłonienia nowego wykonawcy, który dokończy pozostałe do wykonania prace na obiekcie, Zamawiający nie czekając na oficjalne przyznanie środków ogłosił postępowanie na dokończenie inwestycji. Wobec faktu, że w postępowaniu wpłynęły oferty przekraczające zabezpieczone przez Zamawiającego środki oraz wobec braku wstępnej promesy dofinansowania zadania z programu Polski Ład, Zamawiający unieważnił postępowanie.

ad. 2 - Celem ustalenia wartości kosztorysowej robót jest ustalenie właściwego trybu udzielenia zamówienia i nie musi ono znajdować pokrycia w budżecie. Zamawiający najpóźniej przed otwarciem ofert, podaje kwotę, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Kwoty tej nie należy przy tym utożsamiać z ustaloną wartością zamówienia. Zamawiający, zamieszczając informację o kwocie, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie danego zamówienia, zobowiązuje się do wyboru oferty najkorzystniejszej, pod warunkiem, że zaoferowana cena lub koszt nie przekracza podanej przez niego kwoty. Ustawa Pzp przyznaje zamawiającemu uprawnienie do unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sytuacji, gdy cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa tę kwotę. Ustawa Pzp uprawnia zamawiającego także do zwiększenia kwoty, jaką

²² Nr ZP.271.1.25.2023.

²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, dalej „PZP z 2019 r.”.

²⁴ Dalej „SWZ”.

²⁵ [Plan postępowań Gminy Grudziądz na 2023 r.](#)

²⁶ Szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

²⁷ Uchwała nr LXXIII/608/2023 Rady Gminy Grudziądz z dnia 28.09.2023 roku zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu na 2023 rok.

zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia do ceny najkorzystniejszej oferty.

(akta kontroli str. 749-761, 774-785, 859-889, 949-1015, 1016-1019)

3. Celem realizacji Zadania, 12 października 2023 r. (tj. po 8 dniach po unieważnieniu poprzedniego postępowania), wszczęto kolejne²⁸ - Kontynuacja inwestycji pn. "Rozbudowa z przebudową budynku Gminnego Ośrodka Kultury w Małym Rudniku, którego zakres był identyczny z poprzednim postępowaniem. Wszczęto je na podstawie art. 275 pkt 2 PZP z 2019 r. Dokumentacja przetargowa zawierała wszystkie wymagane elementy, a ogłoszenie o zamówieniu zostało w sposób prawidłowy opublikowane; prawidłowo oszacowano wartość zamówienia i powołano komisję przetargową, której członkowie złożyli wymagane pisemne oświadczenia; umożliwiono bezpłatny, pełny, bezpośredni i nieograniczony dostęp do SWZ. W opisie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane nie uwzględniono wymagań w zakresie dostępności dla osób niewidomych, niedowidzących, słabosłyszących oraz projektowania z przeznaczeniem dla ww. użytkowników²⁹. 3 listopada 2023 r. nastąpiło otwarcie ofert i podanie kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia - 2 300 tys. zł. Wyboru oferty najkorzystniejszej dokonano zgodnie z przyjętymi kryteriami oceny ofert. W dniu 24 listopada 2023 r. zawarto umowę nr 24/272/2023, w której za terminową realizację zadania, Zamawiający zapłaci wynagrodzenie w wysokości 2 450 tys. zł.

Wójt na okoliczność zmiany (w ciągu 8 dni) kwoty jaką dysponuje zamawiający z 750 tys. zł na 2 300 tys. zł podał, że 11 października 2023 r. Zamawiający otrzymał wstępną promesę dofinansowania inwestycji Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na kwotę 2 000,0 tys. zł, dlatego też 12 października 2023 r. wszczął kolejne postępowanie, a przed otwarciem ofert podał kwotę, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie przedmiotu zamówienia w wysokości 2 300 tys. zł. Na kwotę tą składało się owe dofinansowanie (2 000,0 tys. zł) oraz środki własne (wkład własny) Zamawiającego.

(akta kontroli str. 749-761, 786-795, 1020-1029)

Ponadto w celu realizacji Zadania, zlecono z wyłączeniem³⁰ PZP:

- wykonanie dokumentacji projektowej dla Zadania, obejmującej m.in. projekty wykonawcze, STWiORB, przedmiar i kosztorys inwestorski;³¹
- pełnienie nadzoru inwestorskiego w branży budowlanej;³²
- pełnienie nadzoru inwestorskiego w branży sanitarnej;³³
- pełnienie nadzoru inwestorskiego w branży elektrycznej.³⁴

(akta kontroli str. 900-948)

1.8. Celem zapewnienia nadzoru nad inwestycją, w umowie nr 9/272/2020 Wykonawca ustanowił Kierownika budowy. Od momentu wygrodzenia terenu i zorganizowania zaplecza budowy do 28 listopada 2023 r.³⁵, osoba ta dokonywała wpisów do dzienników budowy o postępie prac, zgłaszała roboty zakryte do odbioru, odpowiadała na wpisy inspektorów nadzoru, brała udział w radach budowy. W związku z odstąpieniem od umowy nr 9/272/2020, wyborem nowego wykonawcy i zawarciem umowy nr 24/272/2023, od 28 listopada do 12 grudnia 2023 r. stosownych wpisów dokonywał nowy kierownik budowy.

(akta kontroli str. 637-656, 679-704, 716-748)

²⁸ Nr ZP.271.1.30.2023

²⁹ Szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

³⁰ Na podstawie art. 4 ust. 8 PZP z 2004 r.

³¹ Umowa nr 7a/272.1.2019 z 27 marca 2019 r. o wartości 72 570 zł.

³² Umowa nr 20/272.1/2020 z 30 czerwca 2020 r. o wartości 72 570 zł.

³³ Umowa nr 21/272.1/2020 z 30 czerwca 2020 r. o wartości 41 820 zł.

³⁴ Umowa nr 121/2020 o wartości 12 300 zł.

³⁵ Z tym dniem nastąpiła rezygnacja z funkcji kierownika budowy.

Nadzór ze strony trzech inspektorów nadzoru inwestorskiego polegał na:

- wpisach do dzienników budowy w zakresie: kontroli przebiegu prac budowlanych (w tym o niezadawalającym tempie prac i realnym zagrożeniu terminowej realizacji), zgodności realizowanych prac z projektem, odbierania robót zanikających,
- udziale w radach budowy;
- akceptacji zmian nieistotnych w dokumentacji projektowej;
- weryfikacji zaktualizowanego kosztorysu, przedłożonego przez wykonawcę na etapie negocjacji waloryzacji wartości umowy;
- akceptacji kart materiałowych;
- weryfikacji przedkładanych przez Wykonawcę faktów.

Bezpośredni nadzór nad realizacją Zadania z ramienia Zamawiającego pełnili pracownicy Referatu Rozwoju i Inwestycji³⁶, poprzez udział w radach budowy, spotkaniach roboczych i korespondencji z Wykonawcą i inspektorami nadzoru.

(akta kontroli str. 705-707, 716-748, 752-761, 1126-1188)

STWiORB³⁷ zobowiązywały Wykonawcę do opracowania i przedstawienia do zaakceptowania przez Inspektora nadzoru, programu zapewnienia jakości (PZJ), w którym przedstawi on zamierzony sposób wykonania robót, możliwości techniczne, kadrowe i organizacyjne gwarantujące wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową. Wykonawca nie przedłożył PZJ³⁸.

(akta kontroli str. 796-848)

1.9. Umowa z Wykonawcą z 15 czerwca 2020 r. nr 9/272/2020 określała termin jej wykonania na 30 czerwca 2022 r. W związku z inflacją oraz wzrostem cen, konfliktem pomiędzy Rosją a Ukrainą, wstrzymaniem dostaw produktów, komponentów produktów i materiałów i trudnościami w ich dostępie, a także zerwaniem łańcuchów dostaw z powodu pandemii COVID-19, aneksem nr 3 z 29 czerwca 2022 r. przedłużono termin wykonania Umowy do 30 września 2022 r. Powołując się na te same przyczyny, aneksem nr 4³⁹ przedłużono termin wykonania Umowy do 31 stycznia 2023 r. Na podstawie wniosku Wykonawcy oraz przeprowadzonych negocjacji, aneksem nr 5 z 15 listopada 2022 r. zwiększono wynagrodzenie Wykonawcy do 8 248 084,54 zł⁴⁰ z tytułu: a) robót dodatkowych - 56 644,54 zł brutto; b) waloryzacji w wysokości 900 tys. zł brutto. W negocjacjach brali udział przedstawiciele Zamawiającego, Wykonawcy i inspektor nadzoru inwestorskiego. Zmiany dokonano na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 6 PZP z 2004 r. - łączna wartość zmian była mniejsza niż 15% wartości zamówienia określonej w umowie.

(akta kontroli str. 637-678)

Pomimo dwukrotnego przesunięcia terminu wykonania Zadania⁴¹, Wykonawca nie dostarczył dokumentu potwierdzającego stosowne wydłużenie zabezpieczenia należytego wykonania umowy⁴².

Od marca 2022 r. inspektor nadzoru wielokrotnie zwracał uwagę na niezadawalające tempo prac i związane z tym realne zagrożenie umownego terminu zakończenia. Pomimo upływu terminu określonego w aneksie nr 4 – 31 stycznia 2023 r., prace budowlane trwały do 28 kwietnia 2023 r. (ostatni wpis do dziennika budowy), np. montaż płyt HPL, wewnętrzna instalacja gazowa,

³⁶ Kierownik Referatu Rozwoju i Inwestycji (do 14 stycznia 2022); podinspektor w Referacie Ril (do 17 grudnia 2023); kierownik Referatu Ril (od 31 stycznia 2022).

³⁷ Punkt 6.1, rozdziału I.

³⁸ Szerzej w dalszej części wystąpienia.

³⁹ Z 27 września 2022 r.

⁴⁰ Tj. o 13,12%.

⁴¹ Aneksy nr 3 i 4.

⁴² Szerzej w dalszej części wystąpienia.

uruchomienie kotłowni, rozruch technologiczny central wentylacyjnych i układu klimatyzacji.

(akta kontroli str. 664-666, 716-748)

Wójt na okoliczność kontynuowania prac budowlanych od 1 lutego do 28 kwietnia 2023 r. podał, że były one prowadzone nadal na podstawie umowy nr 9/272/2020, jednakże Wykonawca pozostawał w zwłoce co do wyznaczonego terminu wykonania przedmiotowej umowy.

(akta kontroli str. 1053-1125)

7 czerwca 2023 r. Urząd poinformował wykonawcę o odstąpieniu od umowy na podstawie § 16 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 6, 8, 9 Umowy.

(akta kontroli str. 987-1015)

10 lipca 2023 r. przy udziale Zamawiającego, inspektorów nadzoru i podwykonawców przeprowadzono inwentaryzację, w której określono zestawienie robót niewykonanych.

(akta kontroli str. 949-986)

W celu kontynuacji Zadania wszczęto dwa postępowania o zamówienie publiczne, jedno unieważnione, drugie zakończone wyborem nowego wykonawcy. Umową z 24 listopada 2023 r.⁴³, zobowiązano podmiot zewnętrzny do kontynuacji realizacji Zadania. Stosownym wpisem w dzienniku budowy Kierownik budowy zgłosił zakończenie robót budowlanych, wykonanych zgodnie z dokumentacją projektową i warunkami pozwolenia. Komisja, w skład której weszli przedstawiciele Zamawiającego, Wykonawcy, inspektorzy nadzoru inwestorskiego i kierownik budowy, stwierdziła 13 grudnia 2023 r. wykonanie robót zgodnie z umową i bez uwag. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Powiatu Grudziądzkiego decyzją z 28 grudnia 2023 r.⁴⁴ po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, udzielił pozwolenia na użytkowanie.

(akta kontroli str. 213-215, 679-704, 708-710, 716-748)

Zmiany nieistotne dokonane na etapie budowy obiektu wprowadzono w dokumentacji powykonawczej z odpowiednim wpisem inspektora nadzoru.

(akta kontroli str. 1175-1188)

29 stycznia 2024 r. dla budynku GOKiS założono Książkę Obiektu Budowlanego⁴⁵, zawierającą elementy określone w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z 15 grudnia 2022 r. w sprawie książki obiektu budowlanego oraz systemu Cyfrowa Książka Obiektu Budowlanego⁴⁶.

(akta kontroli str. 890-899)

W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono m.in., że:

- lokalizacja budynku i zagospodarowanie terenu były zgodne z pozwoleniem na budowę;
- obiekt był ogrodzony, trzy zainstalowane furtki otwierały się do wewnątrz, ogrodzenie wybudowano w sposób niestwarzający zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i zwierząt;
- wokół obiektu umożliwiono parkowanie samochodów,
- położenie drzwi wejściowych do budynku oraz kształt i wymiary pomieszczeń wejściowych umożliwiały dogodne warunki ruchu, w tym również osobom z niepełnosprawnościami;
- wewnętrzny układ budynku zgodny z dokumentacją projektową;

⁴³ Nr 24/272/2023

⁴⁴ Nr 65.2023

⁴⁵ CKOB/KPM/2024/726

⁴⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2778.

- umiejscowiona na parterze ubikacja dla osób z niepełnosprawnościami była wyposażona w miskę ustępową, umywalkę, lustro, uchwyty; w łazience nie zainstalowano urządzeń przyzywowych.
- naprzeciwko wejścia głównego, przy ogrodzeniu umiejscowiono znak D-18a (wskazujący dwa miejsca dla niepełnosprawnych) wraz z tabliczką T-29;
- elewację budynku wykonano m.in. z płyt HPL; na elewacji południowo wschodniej (frontowa) oraz południowo zachodniej (lewy bok budynku) część paneli była odkształcona (wygięte);
- w budynku nie stwierdzono urządzeń do obsługi osób słabosłyszących, w szczególności pętli indukcyjnych, brak rozwiązań dla osób niewidomych i słabowidzących (brak elementów dotykowych w nawierzchni, brak zapewnienia informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku (co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy), informacji pozwalających na zlokalizowanie konkretnych pomieszczeń, np. toalety, windy, informacji pozwalających na ustalenie funkcji, jaką pełni przycisk przy wejściu do dźwigu platformowego lub w jego środku itp.);
- brak oznakowania kontrastowego schodów;
- brak oznakowania na powierzchni spocznika schodów prowadzących z parteru na pierwsze piętro wykończenia wyróżniającego je odcieniem, barwą bądź fakturą, w pasie co najmniej 30 cm od krawędzi rozpoczynającej i kończącej bieg schodów⁴⁷.

(akta kontroli str. 1030-1052)

1.10. Wydatki dotyczące rozbudowy z przebudową budynku Gminnego Ośrodka Kultury w Małym Rudniku zostały poniesione zgodnie z art. 44 ust. 1 i 3 up, uwzględnione planach finansowych Gminy i wysokościach ustalonych w uchwałach budżetowych. Całkowity koszt Projektu wyniósł 10 722,4 tys. zł i został sfinansowany ze środków:

1. EFRR - w kwocie 2 330,5 tys. zł, z rachunku bankowego Banku Gospodarstwa Krajowego otwartego przez Ministra Finansów,
2. dotacji celowej przekazywanej instytucji Zarządzającej - Urząd Marszałkowski Woj. Kuj-Pom: w kwocie 355,8 tys. zł,
3. Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych w kwocie 2 000 tys. zł,
4. własnych Gminy w wysokości 6 036,1 tys. zł. w tym: kwotę 852,6 tys. zł sfinansowano z obligacji wyemitowanych w 2023⁴⁸ roku. Pozostała część w kwocie 5 183,5 tys. zł zrealizowana została z dochodów własnych i wolnych środków Gminy.

(akta kontroli str. 472-560, 572-573, 583-587)

Gmina w momencie podpisywania umów z wykonawcami nie angażowała kwot wynagrodzeń za wykonanie umów na koncie 999 – zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wydatki dokonywane były zgodnie z ich charakterem oraz z podpisanymi umowami z wykonawcami, każdorazowo po otrzymaniu FV wraz z zaakceptowanym przez inspektora nadzoru i kierownika budowy protokołami odbioru, harmonogramem wykonanych prac oraz umowami o dofinansowanie inwestycji. Dokumenty księgowe potwierdzające poniesienie wydatków były kompletne, zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz prawidłowo wskazano

⁴⁷ Szerzej w dalszej części wystąpienia.

⁴⁸ Trzy płatności w miesiącach IX, XI i XII

w nich źródła finansowania, ujęte zostały we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej i księgach rachunkowych zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt. 15 i 16, art. 6, art. 20 i art. 21 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁹

Nie wystąpiły w Gminie przypadki opóźnień w regulowaniu płatności, skutkujące zapłatą odsetek za opóźnienia związane z analizowaną inwestycją.

(akta kontroli str. 209-366, 395)

1.11. W okresie objętym kontrolą inwestycja pn. „Rewitalizacja społeczno-gospodarcza miejscowości Mały Rudnik poprzez rozbudowę i wyposażenie Gminnego Ośrodka Kultury w Małym Rudniku” objęta była dofinansowaniem w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 Podczas realizacji projektu Instytucja Zarządzająca (IZ) - Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego przeprowadziła pięć kontroli własnych na dokumentach przesłanych w systemie SL2014. W ostatniej z nich z 25 czerwca 2024 r. stwierdzono, że w dniu zakończenia realizacji projektu zostały osiągnięte wszystkie założone wskaźniki produktu. Natomiast wskaźnik rezultatu: liczba osób korzystających ze zrewitalizowanych obszarów, nie mógł zostać osiągnięty w dniu zakończenia projektu (31 grudnia 2023 r.). Termin na osiągnięcie wskaźnika rezultatu został określony we wniosku o dofinansowanie, jak i w karcie kontroli na dzień 31 grudnia 2024 roku. W wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono przesłanek do wstrzymania płatności końcowej.

(akta kontroli str. 387-388, 630-636)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina w momencie podpisywania umów z wykonawcami nie angażowała kwot wynagrodzeń za wykonanie umów na koncie 999 – zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁰ oraz zgodnie z Zarządzeniem Wójta Gminy Nr 59a/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości dla Gminy Grudziądz, Urzędu Gminy i jednostek budżetowych gminy. Zaangażowanie wydatków to czynność, na podstawie której kierownik jednostki lub zarząd jednostki samorządu terytorialnego kształtuje zobowiązania, z których wynika obciążenie planu finansowego jednostki budżetowej w bieżącym roku budżetowym (998) oraz w latach następnych (999).

(akta kontroli str.492-560)

Wójt wyjaśnił, że obowiązek spełnienia reżimu finansów publicznych w zakresie kształtowania zobowiązań, polegający na niedopuszczeniu do przekroczenia planu finansowego, powoduje ogrom prac merytorycznych i finansowo-księgowych przy procedowaniu i rozliczaniu szczególnie zadań inwestycyjnych, wieloletnich. Zważywszy na posiadane zasoby kadrowe i wielozadaniowość z jaką zobowiązani byli funkcjonować pracownicy każdego dnia, podświadomie odstępowano od czynności, które stanowiły czysto techniczne zapisy. Nie stanowiło to chęci uchylania się od realizacji obowiązków wynikających z Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych. Dodał, że jeszcze w bieżącym

⁴⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: „ur”.

⁵⁰ Dz. U. z 2020 r., poz. 342. Dalej: „rozporządzenie z dnia 13 września 2017 r.

roku rozpocznie się procedowanie księgować na koncie 999 "Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat".

(akta kontroli str. 395)

2. Plan zamówień na 2023 r. (z 12 stycznia 2023 r. i kolejne aktualizacje⁵¹) nie zawierał zadania „Kontynuacja inwestycji pn. Rozbudowa z przebudową budynku Gminnego Ośrodka Kultury w Małym Rudniku”, czym naruszono art. 23 PZP z 2019 r.

Wójt wyjaśnił, że po odstąpieniu od umowy z Wykonawcą 7 czerwca 2023 r. priorytetem Zamawiającego było zinventaryzowanie wykonanych robót, określenie i oszacowanie zakresu, jaki pozostał jeszcze do wykonania oraz wyłonienie Wykonawcy, który podejmie się kontynuacji i ukończenia przerwanej inwestycji. W związku z finansowaniem inwestycji ze środków zewnętrznych, zachodziła groźba utraty dofinansowania w przypadku braku jego rozliczenia do 31 grudnia 2023 r., co nałożyło na Zamawiającego presję czasową. Powyższe okoliczności zadecydowały o podjęciu natychmiastowej decyzji o ogłoszeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na „Kontynuację inwestycji pn. Rozbudowa z przebudową budynku Gminnego Ośrodka Kultury w Małym Rudniku” bez uprzedniej aktualizacji planu postępowań.

(akta kontroli str. 749-761)

3. W postępowaniu Nr ZP.271.1.25.2023, po jego unieważnieniu 9 października 2023 r. nie zamieszczono w BZP ogłoszenia o jego wyniku. Naruszono tym przepisy art. 309 PZP z 2019. Stosowne ogłoszenie opublikowano dopiero 8 października 2024 r., już w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli str. 774-783)

Wójt wyjaśnił, że w toku czynności polegających na przekazaniu do kontroli dokumentacji postępowania, pracownik Zamawiającego zorientował się, że po unieważnieniu i zakończeniu postępowania o udzielenie zamówienia, nie dokonano w ustawowym terminie zamieszczenia w BZP ogłoszenia o jego wyniku i niezwłocznie obowiązek ten wykonał. Publikacja informacji o unieważnieniu postępowania po terminie nie była działaniem zamierzonym i miała charakter incydentalny.

(akta kontroli str. 749-761)

4. W dniu podpisania umowy, 15 czerwca 2020 r. Wykonawca przedłożył zabezpieczenie należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek w postaci gwarancji ubezpieczeniowej na okres od 15 czerwca 2020 r. do 30 lipca 2022 r. Aneksami nr 3 i 4 wydłużono termin wykonania umowy odpowiednio do 30 września 2022 r. i 31 stycznia 2023 r. Pomimo dwukrotnego przesunięcia terminu wykonania Zadania, Wykonawca nie dostarczył, a zamawiający nie wyegzekwował dokumentu potwierdzającego stosowne wydłużenie zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(akta kontroli str. 637-666, 762-771, 1215-1216)

Wójt wyjaśnił, że zamawiający wielokrotnie na radach budowy zwracał się do Wykonawcy o wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy obejmującego wydłużony termin realizacji zadania. Wykonawca zapewniał za każdym razem, że przedłoży zabezpieczenie (zgodnie z podpisanymi aneksami) jednakże nigdy tego nie uczynił. W piśmie z 25 maja 2023 r. wezwano Wykonawcę m.in. do podjęcia przerwanych prac i wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wykonawca w żaden sposób nie zareagował na wezwanie Zamawiającego.

(akta kontroli str. 1053-1125)

NIK zauważył, że już od marca 2022 r. inspektor nadzoru wielokrotnie zwracał uwagę na niezadawalające tempo prac i związane z tym realne zagrożenie umownego

⁵¹ [Plan postępowań Gminy Grudziądz na 2023 r.](#)

terminu zakończenia. Dodatkowo, od 31 lipca 2022 r. nie obowiązywała gwarancja ubezpieczeniowa dotycząca zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Pomimo tego prace budowlane trwały aż do 28 kwietnia 2023 r.

Oczekiwanie na uzyskanie przedłużenia zabezpieczenia, w kontekście zgłaszanych od marca 2022 r. przez inspektorów nadzoru inwestorskiego, problemów z terminowością wykonania robót budowlanych, uznaje się za nieuzasadnione.

5. Do momentu odstąpienia od umowy nr 9/272/2020 nie wyegzekwowano od wykonawcy robót budowlanych opracowania PZJ i przedłożenia do akceptacji inspektorowi nadzoru, co należy uznać za nierzetelne. Opracowanie PZJ stanowiło obowiązek wykonawcy określony w pkt 6.1 STWiORB, który należało wypełnić przed przystąpieniem do wykonania robót⁵².

Wójt wyjaśnił, że zamawiający nie jest w posiadaniu informacji czy i w jaki sposób inspektor nadzoru wyegzekwował od wykonawcy PZJ, gdyż dokument ten nie był składany Zamawiającemu, a winien być przedłożony bezpośrednio inspektorowi nadzoru. Dokument ten miał charakter pomocniczy, mający zapewnić kontrolę odpowiedniej jakości wykonywanych robót budowlanych. 10 września 2020 r. inspektor nadzoru branży ogólnobudowlanej przekazał Zamawiającemu do wiadomości (e-mail) część korespondencji skierowanej do wykonawcy, w której m.in. prosił o uzupełnienie PZJ. Nie były Zamawiającemu znane dalsze okoliczności załatwienia przedmiotowej sprawy. W toku procesu inwestycyjnego inspektor nadzoru nie zgłaszał Zamawiającemu faktu braku PZJ, przez co Zamawiający uznał, że finalnie dokument ten został przez Wykonawcę złożony, a inspektor nadzoru go zaakceptował.

(akta kontroli str. 1053-1125)

NIK zwraca uwagę, że STWiORB (zgodnie z PZP) stanowiły wymagany element opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane, na podstawie którego wykonawcy składali oferty. Zapisy STWiORB, w tym dotyczące obowiązku opracowania PZJ, były więc wiążące dla wszystkich uczestników postępowania o udzielenie ww. zamówienia. W ocenie NIK, może to wskazywać, że nadzór inwestorski nie był realizowany w wystarczający sposób.

6. Nowo wybudowany obiekt nie uwzględniał wymagań w zakresie dostępności dla osób niewidomych, niedowidzących, słabosłyszących. Stwierdzono, że:

- nie oznaczono kontrastowo krawędzi stopni schodów oraz spocznika schodów prowadzących z parteru na pierwsze piętro, co naruszało § 71 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁵³;
- w budynku nie stwierdzono urządzeń do obsługi osób słabosłyszących, w szczególności pętli indukcyjnych, rozwiązań dla osób niewidomych i słabowidzących (brak elementów dotykowych w nawierzchni, brak zapewnienia informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku - co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy, brak informacji pozwalających na zlokalizowanie konkretnych pomieszczeń, np. toalety, windy, informacji pozwalających na ustalenie funkcji, jaką pełni przycisk przy wejściu do dźwigu platformowego lub w jego środku itp.).

(akta kontroli str. 1030-1052)

Wójt wyjaśnił, że decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna 29 maja 2019 r. - nie obowiązywała jeszcze ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu

⁵² W którym Wykonawca przedstawi zamierzony sposób wykonania robót, możliwości techniczne, kadrowe i organizacyjne gwarantujące wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową.

⁵³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1065

dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. W dniu ogłaszania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację przedmiotowego zadania obowiązywała ustawa PZP z 29 stycznia 2004 r., w związku z czym Gminę Grudziądz, obowiązywał art. 29 ust. 5 tej ustawy w brzmieniu: „W przypadku zamówień przeznaczonych do użytku osób fizycznych, w tym pracowników zamawiającego, opis przedmiotu zamówienia sporządza się z uwzględnieniem wymagań w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników.” Zatem, obowiązek narzucony art. 29 ust. 5 ustawy PZP z 2004 r. Zamawiający wypełnił, ponieważ w projekcie budowlanym, stanowiącym załącznik do opisu przedmiotu zamówienia zostały uwzględnione: winda oraz toaleta na parterze dla osób niepełnosprawnych. Co do zastosowanych rozwiązań, uwag nie wnieśli organ nadzoru budowlanego i powiatowy inspektor sanitarny. Na obecnym etapie zapewnianie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w obiekcie odbywa się w trybie art. 7 ust. 2 Ustawy. Z kolei stosownie do treści art. 70 Ustawy jeżeli podmiot publiczny, w okresie 24 miesięcy od dnia ogłoszenia niniejszej ustawy, nie zapewni dostępności osobie ze szczególnymi potrzebami, zapewnienie dostępu alternatywnego, o którym mowa w art. 7, jest traktowane jako zapewnienie dostępności.

(akta kontroli str. 438-442)

NIK zauważyła, że w przedłożonej dokumentacji skupiono się na osobach poruszających się na wózkach inwalidzkich, nie uwzględniając potrzeb osób niewidomych, niedowidzących i słabosłyszących. Zgodnie z art. 29 ust. 5 PZP z 2004 r., opisując przedmiot ww. zamówienia należało uwzględnić potrzeby wszystkich użytkowników nowobudowanego obiektu. Osoby z niepełnosprawnościami to nie tylko osoby na wózkach, stąd wymogi w zakresie dostępności w ocenie NIK nie zostały zrealizowane.

7. 7 czerwca 2023 r. Gmina Grudziądz odstąpiła od Umowy z 15 czerwca 2020 r., jednak notę księgową z naliczoną karą umowną z tytułu odstąpienia od umowy z winy wykonawcy wystawiono dopiero 6 sierpnia 2024 r., tj. po 426 dniach od odstąpienia. Tym samym zaniżono kwotę należności wykazaną w sprawozdaniu Rb-27S, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 2 uor oraz § 26 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁴.

(akta kontroli str. 987-1015, 86-94)

Wójt wyjaśnił, że przed 6 sierpnia 2024 r. Wykonawca nie odbierał jakiegokolwiek korespondencji przesyłanej przez Gminę Grudziądz na adres siedziby prowadzonej działalności gospodarczej. Poszukiwania Wykonawcy prowadzone były za pośrednictwem komornika sądowego na terenie Gdyni oraz w miejscu jego dotychczasowego zamieszkania. Sytuacja taka trwała do czerwca 2024 roku. Po uzyskaniu informacji o możliwości doręczenia korespondencji ponownie do miejsca zamieszkania (równocześnie siedziby firmy) Gmina Grudziądz 5 sierpnia 2024 r. nałożyła na Wykonawcę karę umowną i 6 sierpnia 2024 r. przekazała mu wezwanie do zapłaty kary umownej. W ślad za tym pismem księgowość wystawiła notę księgową.

(akta kontroli str. 438-442)

Zdaniem NIK, w momencie odstąpienia od umowy należało dokonać przypisu z tytułu kary umownej i stosowne kwoty ująć w sprawozdawczości. Prowadzone działania

⁵⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

mające na celu prawidłowe przekazanie Wykonawcy wezwania do zapłaty nie stanowią przeszkody w dokonaniu stosownych czynności w księgach rachunkowych.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd był przygotowany merytorycznie i finansowo do realizacji Zadania. Gmina ujęła w planach finansowych środki na pokrycie kosztu robót budowlanych związanych z rozbudową i przebudową budynku Gminnego Ośrodka Kultury w Małym Rudniku. W okresie objętym kontrolą środki otrzymane z EFRR i Polskiego Ładu wydatkowane zostały przez Gminę na cel określony wnioskami aplikacyjnymi. Osoby zaangażowane ze strony Gminy w proces inwestycyjny posiadały pożądane kompetencje i uprawnienia. Terminowo pozyskano dokumentację projektową, decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz pozwolenie na budowę. NIK pozytywnie oceniła proces wyłonienia wykonawców, a stwierdzone nieprawidłowości nie miały negatywnego wpływu na przebieg procesu inwestycyjnego. Zapewniono kompleksowy nadzór na realizacją Zadania. Na etapie realizacji Zadania nie wyegzekwowano jednak od Wykonawcy PZJ oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy za wydłużony okres realizacji Zadania. Ponadto w budynku zastosowano rozwiązania jedynie dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich, nie uwzględniając potrzeb osób niewidomych, niedowidzących, słabosłyszących. Z uwagi na problemy z prawidłowym dostarczeniem wezwania do zapłaty i niedokonaniem stosownego przypisu z tytułu kary umownej, sporządzone sprawozdania za 2023 i 2024 r. były nierzetelne. Stwierdzono także brak księgowania kwot wynagrodzeń wykonawcy na koncie pozabilansowym-999.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Nadzór nad działalnością gminnego ośrodka kultury

2.1. Do 3 marca 2022 r. gminną instytucją kultury był Gminny Ośrodek Kultury w Małym Rudniku⁵⁵. Statut GOK został nadany uchwałą Rady Gminy Grudziądz nr XXVIII/159/2012 z 27 grudnia 2012 r. Od 4 marca 2022 r. uchwałą nr L/442/2022 Rady Gminy Grudziądz z dnia 24 lutego 2022 r.⁵⁶ jednostka zmieniła nazwę na Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Małym Rudniku⁵⁷ i otrzymała nowy statut. Oba wymienione Statuty zawierały wszystkie elementy wymagane art. 13 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁵⁸.

(akta kontroli str. 1189-1213)

NIK wskazuje na stan problematyczny dotyczący zawarcia w obu statutach zadań związanych ze sportem i rekreacją. Stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁵⁹ 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 kultury⁶⁰.

2.2. W gminie Grudziądz zadania związane z szeroko pojętą kulturą przekazano jednostce organizacyjnej gminy⁶¹ – GOK⁶² i GOKiS⁶³.

⁵⁵ Dalej „GOK”.

⁵⁶ W sprawie zmiany nazwy instytucji kultury Gminny Ośrodek Kultury w Małym Rudniku oraz nadania jednostce nowego statutu.

⁵⁷ Dalej GOKiS”.

⁵⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 194.

⁵⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 87.

⁶⁰ Patrz: wyrok NSA z dnia 20 września 2023 r. o sygn. akt III OSK 2125/22.

⁶¹ [BIP Gminy Grudziądz](#).

⁶² Do 3 marca 2022 r.

⁶³ Od 4 marca 2022 r.

W kontrolowanym okresie nie opracowano jednolitego dokumentu w zakresie potrzeb dotyczących sfery kultury dla różnych grup wiekowych wspólnoty i strategii organizowania, prowadzenia i rozwoju działalności kulturalnej. Zadania z tym związane ujęto m.in. w:

a. Strategii Rozwoju Gminy Grudziądz na lata 2014-2022⁶⁴. Ujęto w niej ogólną diagnozę sytuacji społeczno - gospodarczej, która była elementem strategii rozwoju gminy. W analizie SWOT⁶⁵ stwierdzono, że mocną stroną jest dobre zaplecze kulturalne (GOK, świetlice wiejskie - Centra Integracji Społeczności Lokalnej i biblioteki),

Wśród celów działania w obszarze kultura wskazano m.in. promocję zdrowego stylu życia, budowę i rozbudowę zaplecza sportowo - rekreacyjnego na terenie Gminy, budowę, rozbudowę i modernizację instytucji kultury i centrów integracji społeczności lokalnej. Planowano organizację turniejów sportowych, promocję rodzimej twórczości, organizację i udział w imprezach o charakterze ponadlokalnym. Oferta miała być dostosowania do różnych grup wiekowych. Zadania te miały być realizowane z budżetu gminy oraz środków zewnętrznych.

b. Lokalnym Programie Rewitalizacji Gminy Grudziądz na lata 2016-2023⁶⁶ w odniesieniu do sołectw Dusocin, Turznice, Wielki Welcz, Stary Folwark oraz Mały Rudnik. Dokument zawierał i określał w szczególności: szczegółową diagnozę obszarów zdegradowanych, cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań służących eliminacji lub ograniczeniu negatywnych zjawisk, opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz szacunkowe ramy finansowe programu rewitalizacji – m.in. w zakresie kultury. Wskazano w nim: a) powiązania Lokalnego Programu Rewitalizacji z innymi dokumentami planistycznymi i strategicznymi; b) analizę w sferze społecznej; c) obszary i cele rewitalizacji; d) zidentyfikowano problemy w poszczególnych sołectwach, w tym w zakresie kultury⁶⁷. Przedstawiono zakres działalności GOK: bieżącą (tygodniową), która obejmowała zajęcia, które odbywają się od poniedziałku do piątku, sezonowe np. w okresie jesienno-zimowym. Zaproponowano listę przedsięwzięć rewitalizacyjnych - projekt lub grupa projektów i innych działań m.in. o charakterze kulturalnym, wynikających z programu rewitalizacji i powiązanych z treścią oraz celami programu. Wskazano prognozowane rezultaty oraz sposób ich oceny.

c. W 2018 r. przeprowadzono diagnozę potrzeb kulturalnych w gminie Grudziądz "Kultura to my". W opracowaniu przeanalizowano: a) charakterystykę gminy Grudziądz; b) zasoby i infrastrukturę kulturalną; c) mieszkańców i ich style życia; d) potrzebę zmian i ulepszeń; e) ocenę i rozpoznawalność GOK. Na bazie przeprowadzonego badania ankietowego sformułowano podsumowanie, rekomendacje i wnioski dotyczące potrzeb uczestnictwa w kulturze różnych grup wiekowych oraz sposobu postrzegania instytucji kultury.

(akta kontroli str. 1235-1321)

2.3. W kontrolowanym okresie obowiązywały dwie umowy zawarte przez Wójta (jako organizatora⁶⁸), z dyrektorem gminnej instytucji kultury: z 2017 r. i 2024 r. Integralną częścią umów był Plan działalności Gminnego Ośrodka Kultury w Małym Rudniku⁶⁹ oraz Program funkcjonowania i rozwoju Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Małym

⁶⁴ Uchwała Nr XLII/306/2014 Rady Gminy Grudziądz z dnia 5 czerwca 2014 r.

⁶⁵ Nazwa będąca akronimem angielskich słów strengths (mocne strony), weaknesses (słabe strony), opportunities (szanse) i threats (zagrożenia). Każdy z tych czynników odgrywa rolę w prawidłowym planowaniu rozwoju organizacji.

⁶⁶ Uchwała nr LI/491/2018 Rady Gminy Grudziądz z 29 marca 2018 r.

⁶⁷ Np. brak lub duża odległość od obiektów kultury, stan i wielkość obiektu kultury była niewystarczająca do prowadzonych i planowanych działań.

⁶⁸ W myśl art. 10 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej.

⁶⁹ Załącznik do umowy z 2017 r.

Rudniku na lata 2024-2029 – oba opracowane przez dyrektor gminnej instytucji kultury.

Zarówno w Planie z 2017 r. jak i Programie z 2024 r. określono program działania instytucji, zaproponowano szeroką ofertę zajęć dla osób w każdym wieku (dla dzieci, młodzieży, osób dorosłych i w podeszłym wieku). Określono planowane działania i cele⁷⁰, jednak nie określono dla nich mierników⁷¹.

(akta kontroli str. 1118-1125)

Program z 2024 r. został opublikowany na stronie BIP GOKiS⁷² i BIP Urzędu⁷³.

2.4. W Urzędzie nie wyznaczono osób odpowiedzialnych za nadzór nad GOK/GOKiS oraz nie opracowano odrębnych zasad sprawowania nadzoru. Wójt podał, że pełni nad gminną jednostką kultury kontrolę zarządczą w rozumieniu art. 68 ust.1 ustawy o finansach publicznych. Ocena jakości funkcjonowania GOK/GOKiS i rezultatów działania odbywała się sukcesywnie na zasadzie roboczych spotkań w siedzibie urzędu, gdzie Dyrektor referowała i konsultowała swoje plany działania oraz analizowała zamknięte już przedsięwzięcia. Ponadto Wójt dokonywał nieplanowych, niezapowiedzianych wizytacji w siedzibie GOKiS, gdzie również następuje omówienie spostrzeżeń i planów działania.

(akta kontroli str. 395-432)

Wójt otrzymywał od Dyrektora GOK/GOKiS dane o cyklicznych zajęciach oraz imprezach organizowanych okazjonalnie, poprzez przedkładane mu coroczne sprawozdania finansowe oraz informacje przedstawiane na sesji Rady Gminy Grudziądz w postaci sprawozdania z działalności ośrodka za poprzedni rok.

(akta kontroli str. 368-383, 588-619, 1323-1376)

Wójt podał, że zgodnie ze statutem GOKiS kontrolę w zakresie realizacji planu finansowego sprawuje Wójt Gminy Grudziądz bezpośrednio lub poprzez wyznaczonych pracowników. Aktualnie to Skarbnikowi gminy powierzono analizę planów finansowych jednostek organizacyjnych, w tym GOKiS oraz nadzór nad prawidłowością rozliczania otrzymanych środków z budżetu gminy.

(akta kontroli str. 387-391)

W latach 2020 – 2024 (I półrocze), nie złożono żadnej skargi na działalność Dyrektora GOK/GOKiS ani również prowadzonej inwestycji.

(akta kontroli str. 392-394)

Za latami 2020 – 2023 Wójt Gminy Grudziądz przyznawał Dyrektor GOK/GOKiS nagrodę roczną. Wójt podał, że może przyznać nagrodę roczną, jeśli dyrektor zrealizował zadania i cele ujęte w planie działalności na dany rok, terminowo regulował zobowiązania o charakterze publiczno – prawnym, gospodarował środkami dotacji w sposób celowy, oszczędny i zgodny z prawem.

(akta kontroli str. 392-394)

Przyznanie nagrody poprzedzone było wnioskiem Sekretarz Gminy, w których wskazywano prawidłową realizację zadań statutowych, podejmowanie dodatkowych zadań, w szczególności związanych z pozyskiwaniem pozabudżetowych środków finansowych, zaangażowanie w realizację obowiązków pracowniczych.

(akta kontroli str. 1377-1392)

⁷⁰ Np. rozwijać współpracę z innymi instytucjami i podmiotami, rozszerzyć ofertę kulturalną dostosowaną do potrzeb odbiorców kultury w każdym wieku; zwiększyć kadrę o specjalistów-instruktorów z zakresu upowszechniania kultury, promować działalność poza teren Ośrodka, do innych miejscowości, szczególnie w północnej części Gminy, wprowadzić więcej zajęć, warsztatów dla młodzieży.

⁷¹ Szerzej w dalszej części wystąpienia.

⁷² [BIP GOKiS w Małym Rudniku.](#)

⁷³ [BIP Gminy Grudziądz.](#)

2.5. Gmina w latach 2020 – 2024 (I półrocze) rozliczała udzielone w formie dotacji podmiotowej dofinansowanie dla GOK/GOKiS poprzez weryfikację przedkładanych przez Dyrektora GOKiS sprawozdań:

- kwartalnych Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych,
- kwartalnych Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji,
- z wykonania wydatków za I półrocze danego roku,
- bilansu, rachunku zysków i strat za dany rok oraz sprawozdań opisowych z wykonania planu finansowego.

Weryfikacja powyższej dokumentacji odbywała się jednak w sposób nierzetelny, ponieważ Gmina:

- zatwierdziła sprawozdanie finansowe (bilans) za 2023 r. z aktywami powiększonymi o wartość 10.722,4 tys. zł nowo wybudowanego budynku GOKiS, który znajdował się w zasobach i na stanie środków trwałych Urzędu Gminy, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

- nie weryfikowała w aktywach sprawozdań finansowych GOK/GOKiS za lata 2020-2023 wykazanych w księgach rachunkowych niezgodnie ze stanem faktycznym środków trwałych w postaci poprzedniego budynku GOK o wartości początkowej 572,9 tys. zł oraz Kotle KW-GR1209,OM o wartości 14,8 tys. zł, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*

- nie zweryfikowała w sprawozdaniach za lata 2020 - 2023 r. różnic w wysokości pomiędzy należnościami wynikającymi z zatwierdzonych opisowych sprawozdań z wykonania Planu Finansowego GOKiS, sprawozdań RB-N za IV kwartał oraz kwot wykazanych w bilansach, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 122-202, 368-384, 566-568)

Gmina w Umowie użyczenia z dnia 5 czerwca 2024 r. w § ust. 2 wprowadziła zapis „Na terenie wyżej wymienionej nieruchomości znajduje się budynek o powierzchni użytkowej 1.219,24 m² oraz kompleks boisk. W związku z tym, że GOKiS na stanie własnych środków trwałych posiadało już ww. boisko o wartości 1.204 tys. zł, dlatego wprowadzenie tego zapisu w umowie było działaniem nierzetelnym, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 203-208, 568)

Gmina nie weryfikowała w sprawozdaniach finansowych w okresie objętym kontrolą spełniania przez Ośrodek zasad określonych w art. 29 ust. 2 i 3 ustawy o działalności kulturalnej, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.568-569)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dokumentach określających zakres działania instytucji kultury nie ujęto mierników dla wskazanych celów.

Zarówno w „Planie działalności Gminnego Ośrodka Kultury w Małym Rudniku” z 2017 r. jak i „Programie funkcjonowania i rozwoju Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Małym Rudniku na lata 2024-2029” z 2024 r. określono planowane działania i cele⁷⁴, jednak nie określono dla nich mierników.

Zgodnie ze standardem B.6 Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷⁵, cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich

⁷⁴ Np. rozwijać współpracę z innymi instytucjami i podmiotami, rozszerzyć ofertę kulturalną dostosowaną do potrzeb odbiorców kultury w każdym wieku; zwiększyć kadrę o specjalistów-instruktorów z zakresu upowszechniania kultury, promować działalność poza teren Ośrodka, do innych miejscowości, szczególnie w północnej części Gminy, wprowadzić więcej zajęć, warsztatów dla młodzieży.

⁷⁵ Dz. Urz. MF. z 2009 r. poz. 84

wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W opinii NIK nieokreślenie wskaźników i mierników skutkuje niemożliwością prawidłowego monitorowania realizacji celów i zadań.

(akta kontroli str. 1118-1125)

Wójt wyjaśnił, że dyrektor GOKiS sporządza szczegółowe sprawozdania z działalności, które obejmują opisy zrealizowanych wydarzeń, liczbę uczestników oraz dokumentację fotograficzną. Był to główny sposób monitorowania działalności. Obecna praktyka raportowania działań w GOKiS może nie spełniać w pełni wymagań Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r., jednak nie ma prawnego wymogu precyzyjnego określenia mierników w działalności instytucji kultury, a brak sankcji prawnych uniemożliwia egzekwowanie tego obowiązku wobec dyrektora instytucji. W celu dostosowania działalności GOKiS do standardów kontroli zarządczej planuje się: wypracowanie mierników efektywności, wprowadzenie wskaźników takich jak liczba wydarzeń, liczba uczestników, poziom satysfakcji mieszkańców (poprzez badania ankietowe), liczba partnerstw z lokalnymi organizacjami. Zadeklarował doskonalenie systemu sprawozdawczości, oprócz raportów opisowych i dokumentacji fotograficznej, sprawozdania mają zawierać dane ilościowe i jakościowe, które umożliwią lepszą ocenę realizacji zadań. Wskazał, że planowane jest szkolenie dla dyrekcji w zakresie planowania działań w oparciu o wskaźniki efektywności oraz wymagania kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 1220-1234)

2. Wójt nie dokonał rzetelnej weryfikacji sprawozdania finansowego GOKiS i Zarządzeniem nr 36/2024 z dnia 18 kwietnia 2024 r. zatwierdził Sprawozdanie finansowe GOKiS za 2023 r. mimo, że w jego Bilansie dokonano zwiększenia aktywów o nowo wybudowany budynek wraz z wyposażeniem, który był ujęty w zasobach i na stanie środków trwałych Urzędu. Gmina nie weryfikując aktywów w sprawozdaniu finansowym GOKiS dokonała podwójnego ujęcia ww. środka trwałego we własnych sprawozdaniach finansowych ukazując tym samym nierzetelną sytuację majątkową i finansową Gminy. Wartość ww. budynku wraz z wyposażeniem ujęta w sprawozdaniu wynosiła 10 722,4 tys. zł.

(akta kontroli str.122-202, 368-383)

Wójt wyjaśnił, że w związku z szerokim zakresem obowiązków skarbnika, a także z racji na powierzone zaufanie wobec kierownika GOKiS podczas weryfikacji sprawozdań przeoczono wymienione różnice, co jest zupełnie niezamierzoną i nieświadomą nieprawidłowością.

(akta kontroli str. 566)

3. Gmina nierzetelnie weryfikowała w aktywach sprawozdań finansowych GOK/GOKiS za lata 2020-2023 dane dotyczące środków trwałych w postaci wykazywanego poprzedniego budynku GOK o wartości początkowej 572,9 tys. zł oraz Kotła KW-GR1209,OM o wartości 14,8 tys. zł, było to niezgodne ze stanem faktycznym, ponieważ zarówno budynek GOK jak i piec zostały przekazane wykonawcy inwestycji w czerwcu 2020 w związku z rozbudową i przebudową budynku GOKiS,

(akta kontroli str. 368-372, 588-619)

Wójt wyjaśnił, że zgodnie z przepisami Kierownik danej jednostki zobowiązany był sporządzić sprawozdanie finansowe rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym z zachowaniem nadrzędnych zasad rachunkowości, tak aby odzwierciedlały stan faktyczny, zgodnie z formą prawną i rzeczywistością gospodarczą. Postrzegając, iż zasady te są stosowane w przedkładanych do Gminy dokumentach, podczas weryfikacji nie wychwycono, że w aktywach finansowych wykazane jest mienie niezgodnie ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 568)

4. Gmina nierzetelnie weryfikowała sprawozdania za lata 2020 - 2023 r., ponieważ nie stwierdziła faktycznych różnic w wysokości pomiędzy należnościami wynikającymi z zatwierdzonych opisowych sprawozdań z wykonania Planu Finansowego GOKiS, sprawozdań RB-N za IV kwartał oraz kwot wykazanych w bilansach:

- za 2023 r. nie zweryfikowano różnicy 120,00 zł. pomiędzy należnościami wynikającymi z zatwierdzonego za 2023 r. opisowego wykonania Planu Finansowego GOKiS i sprawozdania RB-N za IV kwartał (9.082,62 zł) a kwotą wykazaną w bilansie (9.202,62 zł),
- za 2022 r. nie zweryfikowano różnicy w wysokości 8.000,00 zł. pomiędzy należnościami wynikającymi z zatwierdzonego opisowego wykonania Planu Finansowego GOKiS i sprawozdania RB-N za IV kwartał (20.230,06 zł) a kwotą wykazaną w bilansie (28.230,06 zł),
- za rok 2021 nie zweryfikowano różnicy w wysokościach należności pomiędzy opisowym wykonaniu Planu Finansowego GOKiS , w którym ujęto kwotę 3.275,67 zł w bilansie wykazano 2.837,49 zł, natomiast w sprawozdaniu RB-N za IV kwartał 2021 kwotę 1.466,22 zł,
- za 2020 r nie zweryfikowano różnicy 700,00 zł. pomiędzy należnościami wynikającymi z zatwierdzonego. opisowego wykonania Planu Finansowego GOKiS i sprawozdania RB-N za IV kwartał (1.138,18 zł) a kwotą wykazaną w bilansie (438,18 zł).

(akta kontroli str. 368-384, 588-629)

Wójt wyjaśnił, że przedłożone przez GOKiS sprawozdania były weryfikowane pod kątem zachowania terminu złożenia sprawozdania, wymogów formalnych i prawidłowości ujęcia kwot. Przekonanie i domniemanie, że główny księgowy zna oczywiste zasady ewidencji należności w zakresie ciągłości zdarzeń gospodarczych i wykazywania ich narastająco na koniec okresu sprawozdawczego spowodowało, że nie wymagano dokumentów źródłowych do przedkładanych sprawozdań. Nadto odległość czasowa pomiędzy poszczególnymi sprawozdaniami „dodatkowo zgasiła czujność” przy weryfikowaniu sprawozdań. Zaznaczył, iż przeoczenie wymienionych różnic było zupełnie niezamierzoną i nieświadomą nieprawidłowością.

Zadeklarował, że „począwszy od bieżącego okresu, zasada zaufania będzie wspierana również kontrolą dokumentów źródłowych do przedkładanych sprawozdań, z uwzględnieniem zestawienia obrotów i sald” oraz zaplanowanie w planie audytu wewnętrznego na rok 2025 zadania audytowego dotyczącego sprawozdawczości i systemu rachunkowości instytucji kultury, które zostanie zrealizowane przez audytora wewnętrznego posiadającego czynne uprawnienia wykonywania zawodu biegłego rewidenta (nr PIBR 13541).

(akta kontroli str. 568-569)

5. Gmina w Umowie użyczenia z dnia 5 czerwca 2024 r. w sposób nierzetelny opisała przedmiot użyczenia wskazując, że oddaje GOKiS w bezpłatne używanie m.in. kompleks boisk pomimo, że był on już w posiadaniu GOKiS.

Podczas kontroli NIK Gmina sporządziła aneks⁷⁶ do ww. umowy wprowadzając prawidłowy zapis.

(akta kontroli str. 203-208, 1407-1408)

Wójt wyjaśnił, że w umowie użyczenia nieumyślnie, z nadmiernej ostrożności wpisano rzeczony kompleks boisk oraz procedowany jest aneks do przedmiotowej umowy użyczenia, zatem w jego treści poprawnie uwzględniony zostanie tylko budynek. Z dokumentów źródłowych wynikało, iż w 2015 roku do GOK przekazany został środek trwały – zespół boisk – na kwotę 1 204 tys. zł. W tym zakresie, z uwagi na brak możliwości wykazania poszczególnych części składowych danego środka trwałego,

⁷⁶ Aneks nr 1 z dnia 5 listopada 2024r.

zostanie wysłana prośba do Pani Dyrektor GOKiS o przeprowadzenie spisu z natury, który pozwoli jednoznacznie dookreślić jego skład, co umożliwi uaktualnienie ewidencji środków trwałych GOKiS o szczegółowe informacje.

(akta kontroli str. 568)

6. Gmina nie weryfikowała w sprawozdaniach finansowych GOKiS w okresie objętym kontrolą spełniania zasad określonych w art. 29 ust. 2 i 3 ustawy o działalności kulturalnej. Zgodnie z ww. przepisami instytucja kultury tworzy fundusz instytucji kultury, który odzwierciedla wartość mienia wydzielonego dla instytucji kultury w momencie jej utworzenia i ulega zwiększeniu o wartość niepodlegających amortyzacji aktywów trwałych sfinansowanych z dotacji lub otrzymanych nieodpłatnie a także zmniejszeniu o wartość niepokrytej straty netto oraz fundusz rezerwowy, który tworzy się z zysku netto za poprzedni rok obrotowy i przeznacza się na pokrycie strat instytucji kultury.

(akta kontroli str. 562)

Wójt wyjaśnił, że obowiązujące przepisy nie regulują kwestii szczególnych uprawnień i odpowiedzialności, czy to zarządcy instytucji kultury, czy organizatora w sytuacji wystąpienia ujemnego poziomu funduszu instytucji.

W praktyce instytucja kultury realizuje zamierzone działania w ramach posiadanych na ten cel limitów wynikających z przyznanej dotacji organizatora bądź dodatkowych przychodów z innych źródeł. Wartości te stanowią plan w ramach którego pokrywane są wydatki na poszczególne działania. Zważywszy na fakt, że w trakcie roku plan działań na bieżąco ewaluuje, gdyż niektóre przedsięwzięcia uda się zrealizować w ramach mniejszych nakładów, czy też dochodzą nowe zadania, zawsze determinantą jest limit przychodów instytucji kultury, w tym dotacja organizatora (Gminy). W ramach bieżącej współpracy, w uzasadnionej sytuacji konieczności zwiększenia dotacji decyzję podejmuje organizator i dopiero po zwiększeniu dotacji następuje realizacja przedsięwzięcia. Ponadto instytucja kultury działająca w sferze finansów publicznych nie osiągała zysków, które (zgodnie z dyspozycją art. 29 ust. 3 u.o.p.d.k.) winny zasilać fundusz rezerwowy.

Zgodnie z interpretacjami, nie tylko z uwagi na brak uregulowania w rzeczowej ustawie kwestii dotacji organizatora na pokrycie straty i "odbudowę" funduszu instytucji, pożądanym byłoby uchwalenie nowej ustawy, bowiem obecnie obowiązująca ustawa nie daje wskazań, jak tworzyć fundusz i skąd zabezpieczyć źródła pokrycia funduszu.

(akta kontroli str. 568-569)

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie gminna instytucja kultury funkcjonowała na podstawie uchwalonych statutów, w których określono kierunki działania. NIK zwraca uwagę, że wśród nich wskazano m.in. sport, który winien stanowić działalność poboczną, niekolidującą z podstawową działalnością artystyczną. Oferta instytucji kultury była bogata i ukierunkowana na wszystkie grupy wiekowe oraz zainteresowania. W dokumentach określających zakres działania instytucji kultury nie ujęto jednak mierników dla wskazanych celów. Kompleksową ocenę potrzeb społeczności Gminy w zakresie kultury, ostatni raz przeprowadzono w 2018 r.

Gmina w latach 2020 – 2024 (I półrocze) rozliczała dofinansowanie GOK udzielone w formie dotacji podmiotowej poprzez weryfikację przedkładanych Wójtowi przez Dyrektora GOKiS sprawozdań. Gmina jednak nierzetelnie weryfikowała powyższe sprawozdania, ponieważ nie dopatrzyła się różnic w wysokości pomiędzy należnościami wynikającymi z zatwierdzonych opisowych sprawozdań z wykonania Planu Finansowego GOKiS, sprawozdań RB-N za IV kwartał oraz kwot wykazanych w bilansach. Gmina również nierzetelnie weryfikowała w aktywach sprawozdań finansowych GOK/GOKiS za lata 2020-2023 wykazane w księgach rachunkowych

środki trwałe. Nie weryfikowała w sprawozdaniach finansowych spełniania zasad określonych w art. 29 ust. 2 i 3 ustawy o działalności kulturalnej.

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. Właściwe wystawianie not księgowych z tytułu naliczonych przez Gminę kar umownych. 2. Podjęcie działań zapewniających skuteczną i efektywną kontrolę finansowo - zarządczą. 3. Bieżące wprowadzanie do ewidencji księgowej zaangażowania wydatków budżetowych, realizowanych w latach następnych. 4. Ujmowanie w Planie zamówień wszystkich wymaganych postępowań o zamówienie publiczne. 5. Publikowanie ogłoszeń o wynikach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. 6. Egzekwowanie od wykonawców wszystkich dokumentów wymaganych specyfikacją warunków zamówienia. 7. Zapewnienie w nowo budowanych budynkach minimalnych wymagań dla osób ze szczególnymi potrzebami. 8. Określenie mierników, umożliwiających weryfikację prawidłowości realizacji celów działania gminnej instytucji kultury.

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 NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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, 20 grudnia 2024 r.

Kontrolerzy

(-) Hanna Jesa

Główny specjalista kontroli
państwowej

(-) Artur Gackowski

Główny specjalista kontroli
państwowej

Dyrektor

Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Bydgoszczy

z up. (-) Agnieszka Serlikowska
p.o. Wicedyrektor