



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.8.7.2024

Ryszard Borowski
Wójt Gminy Koneck
ul. Włodzimierza Lubańskiego 11
87-702 Koneck

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Konecku ¹ , ul. Włodzimierza Lubańskiego 11, 87-702 Koneck
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Borowski, Wójt Gminy Koneck od 12 listopada r. 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 czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Robert Elwertowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/122/2024 z 20 września 2024 r. 2. Andrzej Szulc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/123/2024 z 20 września 2024 r.

(akta kontroli str. 1-9)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Wójt”.

³ Zakończenie czynności kontrolnych: 5 grudnia 2024 r.

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

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁵

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2024 (I półrocze) działalność Gminnego Ośrodka Kultury w Konecku⁶ była prawidłowo finansowana z budżetu Gminy w formie dotacji podmiotowej. Przekazywane subsydia prawidłowo klasyfikowano w księgach rachunkowych Urzędu. Rzetelnie sprawowano nadzór nad wykorzystaniem dotacji przez GOK. Podjęto działania zmierzające do realizacji wniosków dotyczących działalności kulturalnej ujętych w „Strategii rozwoju Gminy Koneck”. Stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na: niepodjęciu działań odnośnie zmiany Statutu GOK; zatrudnieniu Dyrektora GOK i przyznawaniu nagród z naruszeniem przepisów; nieokreśleniu w umowach o pracę z Dyrektorem GOK warunków organizacyjno-finansowych działalności GOK oraz programu jego działania; zatwierdzeniu rocznych sprawozdań finansowych GOK pomimo nieutworzenia funduszu rezerwowego. Jako nierzetelne uznano również ustalanie wysokości dotacji podmiotowej na podstawie przygotowanych przez GOK projektów planów finansowych, do których nie załączono wymaganych informacji.

Poniesione wydatki na realizację inwestycji pn. „Rozbudowa, przebudowa i adaptacja istniejącego budynku GOK oraz budynku po byłym gimnazjum z przeznaczeniem na szkołę muzyczną i GOK”⁷ były zgodne z kwotami wskazanymi w Wieloletnich Prognozach Finansowych⁸ oraz uchwałami budżetowymi. W tym zakresie stwierdzono jednak nieprawidłowości dotyczące przygotowania i realizacji zamówień publicznych, w szczególności m.in.: niewystąpienia do wykonawcy dokumentacji projektowej z żądaniem zapłaty kary z tytułu opóźnienia w realizacji przedmiotu umowy; niezłożenia wymaganych oświadczeń w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego; niewyegzekwowania od wykonawcy robót przedłużenia terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy; udzielania zamówień niezgodnie z regulacjami wewnętrznymi Urzędu.

Jako działania nieprawidłowe, uznano również niesklasyfikowanie według właściwych działów i paragrafów dwóch wydatków w łącznej wysokości 64,0 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Finansowanie działalności gminnego ośrodka kultury.

Opis stanu faktycznego

1.1 W latach 2020-2024 (I półrocze) działalność GOK była finansowana z budżetu Gminy Koneck w formie dotacji podmiotowej zgodnie z art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁹, w wysokościach odpowiednio: 171,5 tys. zł; 216 tys. zł, 216 tys. zł, 180 tys. zł oraz 132,9 tys. zł.

GOK przekazywano środki finansowe w formie dotacji podmiotowej, w granicach kwot określonych w uchwałach budżetowych na lata 2020-2024, tj. zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰. 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 ufp oraz Załącznikami nr 2 i 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.

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

⁶ Dalej: „GOK”.

⁷ Dalej: „inwestycja” lub „zadanie inwestycyjne”.

⁸ Dalej: „WPF”.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 87, dalej: „ustawa o działalności kulturalnej”.

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

w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹¹.

(akta kontroli str. 10-14, 16, 18, 20-24, 26-64)

W 2020 r. udzielono GOK, na podstawie umowy¹² z 14 lutego 2020 r., nieoprocentowanej pożyczki na realizację zadania „Integracja społeczna kluczem w walce o poprawę sytuacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym” w kwocie 43,8 tys. zł. Pożyczki udzielono w związku z zawarciem przez GOK umowy o dofinansowanie na realizację projektu objętego współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Osi priorytetowej 11. Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność, Działania 11.1 Włączenie społeczne na obszarach objętych LSR Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014 - 2020. W umowie przewidziano termin zwrotu pożyczki do 15 grudnia 2020 r. GOK zwrócił środki 7 października 2020 r.

(akta kontroli str. 13-14)

W 2023 r. i 2024 r. (do 30 czerwca) przekazano GOK środki finansowe w wysokościach odpowiednio 15,1 tys. zł i 45,9 tys. zł z tytułu opłat za energię elektryczną, co było związane z obciążeniem tymi opłatami wykonawcy inwestycji w zakresie przebudowy dotychczasowego budynku GOK. Wójt podał m.in., że pracownik merytoryczny realizujący zadanie pn. „Rozbudowa, przebudowa i adaptacja istniejącego budynku GOK oraz budynku po byłym gimnazjum z przeznaczeniem na szkołę muzyczną i GOK” nie dokonał przepisania licznika na Gminę Koneck, w związku z obawą, iż wykonawcy robót budowlanych mogliby nie mieć ciągłości dostawy energii elektrycznej. W związku z powyższym GOK obciążył Gminę z tytułu opłaty za energię elektryczną.

(akta kontroli str. 52-120, 122, 125, 127-136, 605-625)

1.2 Wójt wprowadził „Zasady przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowej z budżetu Gminy Koneck dla samorządowej instytucji kultury”¹³. Przewidziano w nich przyznawanie dotacji po przedłożeniu przez instytucje kultury programu działalności na dany rok kalendarzowy oraz projektu planu finansowego. Wysokość dotacji miała zostać ustalona w oparciu o projekt, po uwzględnieniu możliwości finansowych Gminy.

Planowanie wysokości dotacji podmiotowej na lata 2021-2024 odbywało się na podstawie zarządzeń Wójta dotyczących opracowania projektu budżetu Gminy. Określono w nich m.in., że kierownicy samorządowych instytucji kultury opracują i przedłożą projekty planów rzeczowo - finansowych na dany rok z uwzględnieniem przychodów i kosztów prowadzonej działalności, wraz ze szczegółowym opisem poszczególnych pozycji dochodów i kosztów oraz kalkulacji wynagrodzeń. Dotację podmiotową z budżetu gminy na kolejny rok należało przyjąć na poziomie przewidywanego wykonania w roku bieżącym pomniejszonego o jednorazowe wydatki w bieżącym roku. Dyrektor GOK w latach 2020-2023 przedłożył projekty planów finansowych, w których zawarł dane dotyczące planowanych przychodów z tytułu dotacji podmiotowej i kosztów ponoszonych z tej dotacji. W Urzędzie wysokość dotacji na 2021 r., 2022 r. i 2023 r. obniżono w stosunku do projektów planów GOK o odpowiednio 8 tys. zł, 13 tys. zł, 33 tys. zł, a za 2024 r. podniesiono

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 513 ze zm.

¹² Umowy pożyczki 1/2020 z 14 lutego 2020 r.

¹³ Załącznik do Zarządzenie Nr 6/2011 Wójta Gminy Koneck z dnia 17 stycznia 2011 roku w sprawie zasad przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji przedmiotowej z budżetu Gminy Koneck dla samorządowej instytucji kultury, dalej: „zarządzenie Wójta z 17 stycznia 2011 r.”

o 17 tys. zł. Wójt podał m.in., że w latach 2020-2024 wysokość dotacji na dany rok ustalano z uwzględnieniem możliwości finansowania organizatora.

Wysokości dotacji ustalano na podstawie nierzetelnie przygotowanych przez GOK projektów planów finansowych¹⁴.

(akta kontroli str. 10-13, 26-35, 137-221, 123, 125)

1.3 W okresie objętym kontrolą nie udzielano GOK z budżetu Gminy dotacji celowych.

(akta kontroli str. 10, 16, 18, 20-24)

1.4 Badaniem objęto zadanie inwestycyjne pn. „Rozbudowa, przebudowa i adaptacja istniejącego budynku GOK oraz budynku po byłym gimnazjum z przeznaczeniem na szkołę muzyczną i GOK”. Inwestycja została podzielona na dwie części:

- część I: „Przebudowa i rozbudowa wraz ze zmianą sposobu użytkowania istniejącego budynku Gminnego Ośrodka Kultury w Konecku na Publiczną Szkołę Muzyczną I stopnia”¹⁵. Budynek zaprojektowano dla maksymalnie 200 osób z podziałem: dla sali koncertowej wraz z zapleczem do 100 osób oraz salami lekcyjnymi i innymi pomieszczeniami do 100 osób (w tym na parterze: 50 uczniów i 5 osób personelu oraz na pierwszym piętrze: 30 uczniów i 15 osób personelu (nauczyciele oraz administracja);
- część II: „Przebudowa wraz ze zmianą sposobu użytkowania (adaptacja) pomieszczeń po byłym Gimnazjum na pomieszczenia Gminnego Ośrodka Kultury w Konecku wraz z przebudową węzłów sanitarnych i komunikacji w celu przystosowania dla osób niepełnosprawnych w obecnym Zespole Szkół”¹⁶.

Z uwagi na ograniczone możliwości finansowe Gminy, na etapie udzielania zamówienia na roboty budowlane z części I inwestycji, wyłączono z zakresu montaż windy w budynku szkoły muzycznej oraz zagospodarowanie terenu.

(akta kontroli str. 391, 605-625)

Dla inwestycji w 2020 r. opracowano koncepcję projektową oraz kosztorysy szacunkowe¹⁷. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym¹⁸ Urzędu przygotowanie i nadzór nad realizacją inwestycji powierzono osobie zatrudnionej na stanowisku ds. gospodarki komunalnej, gospodarki gruntami, budownictwa, inwestycji i zamówień publicznych. W zakresie obowiązków ww. osoby było m.in.: prowadzenie i nadzorowanie inwestycji i remontów prowadzonych przez gminę, nadzorowanie ze strony Urzędu równoległe z inspektorem nadzoru realizowanych przedsięwzięć; prowadzenie przetargów zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych oraz przewodniczenie komisjom mającym na celu wyłonienie wykonawców lub dostawców.

(akta kontroli str. 391)

1.5 Umowę na opracowanie dokumentacji projektowej dla części I podpisano 26 kwietnia 2021 r. a części II 25 listopada 2021 r. Przedmiot zamówienia obejmował m.in. uzyskanie przez projektanta zgód i pozwoleń w zakresie wynikającym z przepisów, w tym ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę. Zakres umowy nie przewidywał sprawowania przez projektanta nadzoru autorskiego. Termin wykonania ustalono: dla części I – 30 lipca 2021 r. a części II – 15 grudnia 2021 r. Projekty budowlane zostały sporządzone przez osoby posiadające wymagane uprawnienia.

¹⁴ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

¹⁵ Dalej: „część I”.

¹⁶ Dalej: „część II”.

¹⁷ Umowa z 5 października 2020 r.

¹⁸ Zarządzenia Wójta Koneckiego Nr: 16/2013 z 15 kwietnia 2013 r.; 21/2021 z 8 marca 2021 r.; 50/2023 z 22 września 2023 r.

Uzyskano decyzje pozwolenia na budowę, które stały się ostateczne 19 listopada 2021 r.¹⁹ oraz 23 marca 2022 r.²⁰ Opóźnienie w wykonaniu przedmiotu zamówienia wyniosło odpowiednio 112 i 98 dni. Nie żądano od wykonawcy zapłaty kar umownych z ww. tytułu²¹. W treści umowy na projektowanie część II nie określono, zgodnie z art. 4 ust. 3 i 4 ustawy z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami²², warunków służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie tych zadań publicznych lub zamówień publicznych, z uwzględnieniem minimalnych wymagań, o których mowa w art. 6 uzd²³.

(akta kontroli str. 392-393, 418-439)

1.6 W okresie objętym kontrolą Gmina posiadała zabezpieczone, w uchwałach budżetowych²⁴ oraz WPF²⁵, środki finansowe na realizację inwestycji. W poszczególnych latach wyniosły one: 20 tys. zł w 2020 r.; 520 tys. zł w 2021 r.; 64 tys. zł w 2022 r.; 8 893,9 tys. zł w 2023 r. oraz 3 409,6 zł tys. w 2024 r. Jako źródła finansowania wskazano: Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych²⁶, środki własne, Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych²⁷ oraz dotacja celowa z rezerwy ogólnej budżetu państwa²⁸. Wydatki poniesione na inwestycje z uwzględnieniem poszczególnych źródeł finansowania zostały opisane w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli str. 672-674)

1.7 Badaniem objęto pięć zamówień publicznych udzielonych w ramach inwestycji na łączną kwotę 11 342 tys. zł, w tym: dwa na opracowanie dokumentacji projektowej (część I i II) łącznie za 120,4 tys. zł; roboty budowlane za 11 126,5 tys. zł; dwa zamówienia na nadzór inwestorski za 95,1 tys. zł.

Wykonawcę robót budowlanych wyłoniono w trybie podstawowym, o którym mowa w art. 275 pkt. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁹. W wyniku analizy prawidłowości udzielania zamówienia ustalono m.in., że:

- zamówienie ujęte było w planie postępowań o udzielenie zamówień zamieszczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych³⁰ oraz na stronie internetowej zamawiającego;
- wartość zamówienia oszacowano na podstawie kosztorysu inwestorskiego, stosownie do art. 34 ust. 1 pkt. 1 pzp;
- nie złożono w formie pisemnej wszystkich wymaganych oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 4-6 pzp³¹;
- prawidłowo wyznaczono termin składania ofert;

¹⁹ Decyzja Nr 385/2021 z 2 listopada 2021 r.

²⁰ Decyzja Nr 61/2022 z 3 marca 2022 r.

²¹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²² Dz.U. z 2022 r. poz. 1411, dalej: „uzd”.

²³ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²⁴ Uchwały Rady Gminy Koneck: Nr XIII/100/19 z 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu na rok 2020 wraz ze zmianami; Nr XXII/169/20 z 30 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia budżetu na rok 2021 wraz ze zmianami; Nr XXIX/236/21 z 21 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu na 2022 rok wraz ze zmianami; Nr XL/305/22 z 22 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu na 2023 rok; Nr LII/368 z 27 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu na rok 2024 wraz ze zmianami.

²⁵ Nr XXIX/235/21 z 21 grudnia 2021 r. w sprawie WPF Gminy Koneck na lata 2022-2027; Nr XL/304/22 z 22 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia WPF Gminy Koneck na lata 2023-2027 wraz ze zmianami; Nr LII/367/23 z 27 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia WPF Gminy Koneck na lata 2024-2027 wraz ze zmianami.

²⁶ Wniosek o dofinansowanie z 23 września 2020 r.

²⁷ Promesa dofinansowania inwestycji Nr 01/2021/8505/PolskiŁad z 22 sierpnia 2022 r.

²⁸ Umowa o dofinansowanie Nr 12/2023 z 26 października 2023 r.

²⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1320., dalej: „pzp”.

³⁰ Dalej: „BZP”.

³¹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

- Specyfikacja Warunków Zamówienia³² zawierała elementy, o których mowa w art. 281 pzp. W pomocniczych przedmiarach robót dla części I wyłączono z nich montaż windy w budynku, zagospodarowanie terenu oraz wyposażenie sali koncertowej i konferencyjnej;
- zapewniono na stronie internetowej prowadzonego postępowania³³ bezpłatny, pełny, bezpośredni i nieograniczony dostęp do SWZ;
- warunki udziału w postępowaniu zostały określone w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia;
- nie wymagano wniesienia wadium;
- przekazano Prezesowi UZP informacje o złożonych ofertach w terminie wynikającym z art. 81 pzp;
- dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SWZ;
- umowa na roboty budowlane nie zawierała zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy, o których mowa w art. 439 pzp³⁴;
- ogłoszenie o wyniku postępowania zamieszczono w BZP w wymaganym terminie;
- zabezpieczenie należytego wykonania umowy na roboty, wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowej, zawierało zapisy ograniczające uprawnienia zamawiającego do zaspokojenia roszczeń z tego zabezpieczenia³⁵;
- ogłoszenie o wykonaniu umowy zamieszczono w BZP 14 dni po terminie określonym w art. 448 pzp³⁶;
- protokół z postępowania sporządzono z naruszeniem art. 72 ust. 1 pkt. 9 pzp³⁷.

(akta kontroli str. 534, 542-549)

Wyłonienie wykonawcy na pełnienie nadzoru inwestorskiego dokonano zgodnie z regulaminem wewnętrznym Urzędu udzielania zamówień publicznych o wartości mniejszej niż 130 tys. zł netto³⁸. Wybrano wykonawcę, który przedstawił najkorzystniejszą cenowo ofertę.

(akta kontroli str. 534)

Postępowanie na wybór wykonawcy dokumentacji projektowej (dla części I i II) odbyło się z naruszeniem przepisów regulaminu udzielania zamówień³⁹. Nie złożono wniosków o wyrażenie zgody na ich udzielenie oraz nie zachowano formy pisemnej szacowania wartości zamówienia. Ponadto na sporządzenie dokumentacji projektowej (część II) wraz z uzyskaniem ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę ustalono 20 dni, uniemożliwiając tym samym terminową realizację tego zamówienia.

(akta kontroli str. 392-405)

³² Dalej: „SWZ”.

³³ Tj. od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w BZP do co najmniej dnia udzielenia zamówienia (tj. dnia zawarcia umowy).

³⁴ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³⁵ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³⁶ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³⁷ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

³⁸ Zarządzenie Nr 22/2021 Wójta Gminy Koneck z 15 marca 2021 r. w sprawie zmiany regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości mniejszej niż 130 tys. zł netto, dalej: „regulamin udzielania zamówień”.

³⁹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

1.8 Dla Inwestycji ustanowiony został kierownik budowy oraz kierownicy robót⁴⁰. Nadzór inwestorski sprawowany był przez podmiot zewnętrzny. Zespół inspektorów nadzoru posiadał odpowiednie kwalifikacje i uprawnienia, tj. w specjalności: konstrukcyjno-budowlanej; instalacyjnej w zakresie: instalacji i urządzeń ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych; instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych. Do obowiązków nadzoru inwestorskiego należało m.in.: nadzór i reprezentowanie zamawiającego na budowie przez sprawowanie kontroli prawidłowości robót budowlanych pod względem technicznym, zgodności z dokumentacją techniczną oraz przepisami, normami i zasadami wiedzy technicznej; sprawdzanie jakości wykonywanych robót, wbudowanych wyrobów budowlanych, a w szczególności zapobieganie zastosowaniu wyrobów i materiałów budowlanych wadliwych i niedopuszczonych do stosowania w budownictwie; sprawdzanie i odbiory robót zanikających; uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji; uczestniczenie w naradach koordynacyjnych w terminach zależnych od potrzeb i postępu robót; ocena i weryfikacja propozycji robót dodatkowych lub zamiennych zgłaszanych przez Wykonawcę.

(akta kontroli str. 442)

Analiza prawidłowości nadzoru nad realizacją inwestycji wykazała, że m.in.:

- inspektorzy nadzoru uczestniczyli w naradach budowy i odbiorach; weryfikowali zasadność oraz wartość robót dodatkowych, zamiennych lub zaniechanych; dokonywali oceny wniosków materiałowych pod kątem ich zgodności z SST;
- dzienniki budowy dla inwestycji prowadzono niezgodnie⁴¹ z § 5 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki⁴² oraz § 10 ust. 1-4 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy⁴³.

Umowę dotyczącą pełnienia przez projektanta nadzoru autorskiego zawarto 26 lipca 2023 r.

(akta kontroli str. 428-436, 442)

1.9 Umowę na roboty budowlane podpisano 25 sierpnia 2022 r.⁴⁴ Plac budowy przekazywany był wykonawcy w ośmiu etapach. Pierwsze przekazanie placu nastąpiło 5 października 2022 r., a ostatnie 10 lipca 2023 r. tj. odpowiednio 36 dni i 314 dni po upływie terminu wskazanego w umowie z wykonawcą⁴⁵. Podczas realizacji inwestycji, w związku z wystąpieniem robót dodatkowych, zaniechanych i zamiennych⁴⁶, do umowy Nr BI.272.6.2022 zawarto cztery aneksy na łączną kwotę 684,3 tys. zł. W treści wszystkich aneksów podano nieprawidłową podstawę prawną ich zawarcia⁴⁷. Termin zakończenia robót ustalono ostatecznie na 5 sierpnia 2024 r.⁴⁸ Analiza wykazała, że część robót można było przewidzieć na etapie sporządzania

⁴⁰ Dla branży sanitarnej i elektrycznej.

⁴¹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁴² Dz.U. z 2021 r. poz. 1686, dalej: „rozporządzenie w sprawie prowadzenia dziennika budowy”.

⁴³ Dz.U. z 2023 r. poz. 45, dalej: „rozporządzenie w sprawie dziennika budowy i systemu elektroniczny dziennika budowy”.

⁴⁴ Umowa Nr BI.272.6.2022.

⁴⁵ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁴⁶ Dotyczyły one m.in.: przebudowy instalacji wewnętrznych w związku z zaistniałymi kolizjami, wymiany części gruntów nienośnych, dodatkowych robót wykończeniowych oraz montażu urządzeń sanitarnych, ponownego wmurowania ścian, zmiany technologii wykonania stropów.

⁴⁷ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁴⁸ Tj. 22 miesiące od dnia przekazania placu budowy.

dokumentacji projektowej, co świadczyło o niewłaściwym przygotowaniu opisu przedmiotu zamówienia⁴⁹. Prace te dotyczyły m.in.: dostawy i montażu dwóch plafonów podświetlanych z herbem gminy Koneck; robót dodatkowych związanych z uzupełnieniem dokumentacji projektowej o nowe wytyczne dotyczące aranżacji pomieszczeń sali konferencyjnej, koncertowej oraz holu; zmiany kolorystyki elewacji. Zakończenie robót zgłoszono wpisem do dziennika budowy 31 sierpnia 2023 r. (część II) oraz 11 lipca 2024 r. (część I). Usterki stwierdzone podczas obiorów końcowych zostały usunięte. Od wykonawcy robót nie wyegzekwowano przedłużenia terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy w związku z podpisaniem aneksu, którym zmieniono termin wykonania przedmiotu umowy⁵⁰.

(akta kontroli str. 442-467, 473, 483, 534, 626-635)

Wykonawca 31 lipca 2024 r. wystąpił do Urzędu z roszczeniem waloryzacyjnym, tj. o zwiększenie wynagrodzenia o kwotę 503,5 tys. zł. Powyższe spowodowane było podwyżką wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w związku z inflacją. Wykonawca przedłożył wyliczenia waloryzacyjne zmian stawek wynagrodzenia minimalnego w oparciu o harmonogram realizacji robót. W drodze negocjacji ostatecznie ustalono kwotę waloryzacji na 340 tys. zł.

(akta kontroli str. 665-671)

W trakcie oględzin NIK⁵¹ stwierdzono m.in., że: pomieszczenia i budynki poddane przebudowie w ramach inwestycji utrzymywane były w czystości. Brak było pleśni, zabrudzeń i zacieków. Tynki ścian i sufitów wewnątrz budynków, elewacja zewnętrzna oraz posadzki były niespękane.

Decyzję o pozwoleniu na użytkowanie pomieszczeń GOK w Zespole Szkół (część II inwestycji) uzyskano 11 października 2023 r. Z uwagi na wyłączenie z opisu przedmiotu zamówienia⁵² (dla części I inwestycji) montażu windy oraz zagospodarowania terenu, nie wystąpiono z wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie budynku Szkoły Muzycznej.

Wójt podał, że Gmina w maju 2024 r. złożyła wniosek do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu o dofinansowanie w ramach Funduszy Europejskich dla Kujaw i Pomorza 2021-2027, Działanie 6.6 „Inwestycje w infrastrukturę kształcenia zawodowego ZITy regionalne” na zadanie pn. „Modernizacja i adaptacja wraz z wyposażeniem Publicznej Szkoły Muzycznej I stopnia w Konecku”. Zakres prac powinien objąć m.in.: aranżację i wyposażenie sali koncertowej; adaptację i wyposażenie sal konferencyjnych; zakup instrumentów. Ponadto na początku 2025 r. Gmina planuje złożyć kolejny wniosek o zaciągnięcie długoterminowej pożyczki z Funduszu Dostępności na wykonanie m.in.: windy oraz strefy komunikacji wokół budynku szkoły. W przypadku nieotrzymania pożyczki zakres ww. robót zostanie sfinansowany z nadwyżki budżetowej.

(akta kontroli str. 489-490, 724-725, 799, 928-842)

Dokumentacja powykonawcza zawierała m.in. atesty higieniczne wyrobów, krajowe deklaracje właściwości użytkowych, instrukcje obsługi, karty gwarancyjne, protokoły m.in. prób szczelności, badań wody, pomiarów instalacji elektrycznej.

Od kierownika budowy przyjęto oświadczenia o zgodności wykonania robót budowlanych z projektami budowlanymi, pomimo że na etapie realizacji inwestycji wykonano roboty dodatkowe, zamienne i zaniechane⁵³.

⁴⁹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁵⁰ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁵¹ Przeprowadzonych 19 listopada 2024 r.

⁵² Dalej: „OPZ”.

⁵³ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 442-443, 491-495)

1.10 Wartość inwestycji wyniosła 12 103,1 tys. zł z czego: część I stanowiła 10 212,8 tys. zł a część II 1 890,3 tys. zł. Koszty poniesione na realizację z podziałem źródła finansowania kształtowały się następująco: środki własne 2 279,9 tys. zł (18,8%); RFIL 4 265,9 tys. zł (35,2%), dotacja celowa 1 307,3 tys. zł (10,8%); Rządowy Fundusz Polski Ład 4 250,0 tys. zł (35,1%). Badaniem objęto wszystkie 23 wydatki składające się na wartość inwestycji wykazane w dokumentach OT. Środki wydatkowano terminowo za faktycznie wykonane roboty i usługi w wysokościach określonych w umowach z wykonawcami. Nie wystąpiły przypadki przestojów w pracach z uwagi na brak środków finansowych. Wydatki były zgodne z kwotami wskazanymi w WPF oraz uchwałami budżetowymi. Dowody księgowe opisano zgodnie z art. 21 i 22 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁴. Dokumenty potwierdzające poniesienie wydatków były kompletne, sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Dwa wydatki na łączną kwotę 64,0 tys. zł zakwalifikowano niezgodnie z art. 39 ufp⁵⁵. Nie wystąpiły przypadku opóźnień w regulowaniu płatności skutkujące zapłatą odsetek.

(akta kontroli str. 672-705)

1.11 W latach 2020-2024 (I półrocze) inwestycja nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych. Wójt podał, że bieżąca weryfikacja wydatków na realizację zadania dokonywana była przez Skarbnika Gminy, a ostatnia kontrola zarządcza, w ramach której omówiono stan zaawansowania inwestycji miała miejsce 22 marca 2024 r.

(akta kontroli str. 712, 718-720)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2020-2023 wysokości dotacji podmiotowej dla GOK ustalano na podstawie niewłaściwie przygotowanych przez GOK projektów planów finansowych, co uznano za nierzetelne.

W Urzędzie przyjęto projekty planów finansowych GOK na lata 2021-2024, w których nie zawarto szczegółowego opisu poszczególnych pozycji dochodów i kosztów, wymaganego zarządzeniami⁵⁶ Wójta Gminy Koneck dotyczącymi opracowania materiałów planistycznych na poszczególne lata objęte kontrolą. Zgodnie z treścią ww. dokumentów kierownicy samorządowych instytucji kultury zostali zobowiązani do opracowania i przedłożenia projektów planów rzeczowo - finansowych na dany rok wraz ze szczegółowym opisem poszczególnych pozycji dochodów i kosztów. Ponadto od Dyrektora GOK, przy ustalaniu wysokości dotacji podmiotowej na lata 2021-2024, nie wymagano przedłożenia programu działalności instytucji kultury na dany rok kalendarzowy, co przewidziano w pkt 2 lit. a „Zasad przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowej z budżetu Gminy Koneck dla samorządowej instytucji kultury”⁵⁷.

⁵⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm., dalej: „uor”.

⁵⁵ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁵⁶ Zgodnie z: § 4 pkt 4 zarządzenia Nr 62/2020 Wójta Gminy Koneck z dnia 5 sierpnia 2020 r. w sprawie opracowania materiałów planistycznych na rok budżetowy 2021; § 4 pkt 4 zarządzenia Nr 65/2021 Wójta Gminy Koneck z dnia 17 sierpnia 2021 roku w sprawie określenia podstawowych parametrów i materiałów planistycznych przyjmowanych do projektu budżetu Gminy Koneck na 2022 rok i Wieloletniej Prognozy Finansowej; § 4 pkt 4 Zarządzenie Nr 80/2022 Wójta Gminy Koneck z dnia 6 września 2022 roku w sprawie określenia podstawowych parametrów i materiałów planistycznych przyjmowanych do projektu budżetu Gminy Koneck na 2023 rok i Wieloletniej Prognozy Finansowej; § 4 pkt 4 Zarządzenie Nr 45/2023 Wójta Gminy Koneck z dnia 29 sierpnia 2023 roku w sprawie określenia podstawowych parametrów i materiałów planistycznych przyjmowanych do projektu budżetu Gminy Koneck na 2024 rok i Wieloletniej Prognozy Finansowej.

⁵⁷ Stanowiły załącznik do Zarządzenia 6/2011 Wójta Gminy Koneck z dnia 17 stycznia 2011 r. w sprawie zasad przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowej z budżetu Gminy Koneck dla samorządowej instytucji kultury.

(akta kontroli str. 26-35, 137-221)

Wójt wyjaśnił m.in., że projekty planów finansowych GOK na lata 2021-2024 były sporządzone na podstawie załącznika do zarządzenia Wójta Gminy Koneck w sprawie opracowania materiałów planistycznych na wyżej wskazane lata. Zgodnie z załącznikiem w planowanych przychodach ogółem była wskazana dotacja podmiotowa. W stosunku do wydatków w szczególności planowane były wydatki związane z wynagrodzeniami, natomiast planowane wydatki na materiały i usługi czy pozostałe wydatki zawsze były omawiane przez Skarbnika Gminy z Dyrektorem GOK przy tworzeniu budżetu. Przy ustaleniu wysokości dotacji podmiotowej nie wymagano przedłożenia programu działalności instytucji kultury na dany rok kalendarzowy, z uwagi na niedopilnowanie ze strony pracownika merytorycznego.

(akta kontroli str. 122, 123, 125)

2. Od wykonawcy zamówienia na opracowanie dwóch dokumentacji projektowych dla zadania inwestycyjnego (dla części I i II) nie żądano zapłaty kar umownych z tytułu opóźnienia w wykonaniu przedmiotu zamówienia w łącznej kwocie 12 660,14 zł⁵⁸.

Zgodnie z art. 11 ust. 3 umów z 6 kwietnia 2021 r. oraz 25 listopada 2021 r. wykonawca zapłaci zamawiającemu karę umowną za opóźnienie w ukończeniu przedmiotu umowy (...) w wysokości 0,1 % wynagrodzenia (...) za każdy dzień opóźnienia. Wygodzenie dla wykonawcy wynosiło odpowiednio 61 377,00 zł (część I) oraz 59 040,00 zł (część II). Przedmiotem zamówienia były opracowania projektowe, które stosownie do art. 2 ust. 5 umów, miały zawierać m.in. zgody i pozwolenia w zakresie wynikającym z przepisów. Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. c) treści umów termin zakończenia prac projektowych, równoznaczny z zakończeniem wszystkich prac objętych zamówieniem oraz uzyskaniem ostatecznego pozwolenia na budowę ustalono na 30 lipca 2021 r. (część I) oraz 15 grudnia 2021 r. (część II). Wykonawca uzyskał ww. decyzje, które stały się ostateczne odpowiednio 19 listopada 2021 r. i 23 marca 2022 r. Opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy wyniosły 112 dni (część I) oraz 98 dni (część II).

(akta kontroli str. 392, 418-427, 437-439, 474-479, 484-488, 715-717)

Wójt wyjaśnił, że przyczyny opóźnienia dostarczenia dokumentacji projektowych zostały wymienione w protokołach przekazania i uznano je za wystarczające do nienaliczenia kar umownych.

(akta kontroli str. 708, 712)

NIK zauważył, że zawarte w protokołach przekazania dokumentacji projektowej przyczyny opóźnienia nie mogły stanowić przesłanek do nienaliczenia kar umownych. W ich treści podano, że opóźnienia wynikały m.in. z konieczności wykonania ekspertyzy p.poż., wykonania szczegółowych badań geologicznych, uzyskania uzgodnień z operatorem sieci telekomunikacyjnych oraz Dyrektorem Zespołu Szkół. W ocenie NIK są to standardowe czynności związane z opracowaniem wielobranżowego projektu budowlanego, projektów wykonawczych oraz uzyskania decyzji pozwolenia na budowę. Wykonawca zawierając umowę zgodził się na termin realizacji zamówienia w niej podany, a w przypadku części II inwestycji termin ten (na opracowanie kompletnej dokumentacji projektowej i uzyskanie ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę) wynosił zaledwie 20 dni.

3. W treści umowy na projektowanie dla części II inwestycji nie określono warunków służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 3 i 4 uzd. Zgodnie z ww. przepisem w przypadku

⁵⁸ Z czego: część I 6 874,22 zł oraz część II 5 785,92 zł

zlecania lub powierzania, na podstawie umowy, realizacji zadań publicznych finansowanych z udziałem środków publicznych lub udzielania zamówień publicznych podmiotom innym niż podmioty publiczne, podmiot publiczny jest obowiązany do określenia w treści umowy warunków służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie tych zadań publicznych lub zamówień publicznych, z uwzględnieniem minimalnych wymagań, o których mowa w art. 6 ust. 3. Zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w ramach umowy, o której mowa w ust. 3, następuje, o ile jest to możliwe, z uwzględnieniem uniwersalnego projektowania.

(akta kontroli str. 392, 423-427)

Wójt wyjaśnił, m.in., że powyższe zapisy nie zostały ujęte w umowie wskutek niedopatrzenia.

(akta kontroli str. 709, 715)

4. W postępowaniu o udzielenie zamówienia na roboty budowlane (znak BI.271.6.2022) w trybie podstawowym⁵⁹ nie złożono w formie pisemnej części wymaganych oświadczeń, o których mowa w art. 56 pzp. Ww. oświadczenia zostały złożone dopiero w trakcie kontroli NIK z dniem 19 i 20 listopada 2024 r. W powyższej sprawie:

a) oświadczenia o istnieniu/braku istnienia konfliktu interesów, o którym mowa w art. 56 ust. 4 i 5 w zw. z ust. 2 pzp nie złożyli Sekretarz Gminy⁶⁰ oraz Wójt;

b) oświadczenia o istnieniu/braku istnienia prawomocnego skazania, wymienionego w art. 56 ust. 4 i 6 w zw. z ust. 3 pzp nie złożył Sekretarz Gminy.

Zgodnie z art. 56 ust. 4 pzp kierownik zamawiającego, członek komisji przetargowej oraz inne osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia po stronie zamawiającego lub osoby mogące wpłynąć na wynik tego postępowania lub osoby udzielające zamówienia składają pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, oświadczenie w formie pisemnej o istnieniu albo braku istnienia okoliczności, o których mowa odpowiednio w art. 56 ust. 2 lub 3 pzp.

(akta kontroli str. 543, 553-556, 600-601, 843-845)

Wójt wyjaśnił m.in., że w terminie od 25 lipca 2022 r. do 12 sierpnia 2022 r. przebywał na urlopie wypoczynkowym. Przed urlopem, do prowadzenia postępowania łącznie z podpisaniem umowy, upoważnił Sekretarza Gminy. W chwili wydania upoważnienia nie znał daty podpisania umowy na udzielenie zamówienia.

Sekretarz wyjaśnił m.in., że niedopatrzenie złożenia oświadczenia o istnieniu/braku istnienia prawomocnego skazania, wynikało z tego, że nie uczestniczył od samego początku w postępowaniu, tylko został upoważniony w jego trakcie. Natomiast po otwarciu ofert i zapoznaniu się z listą oferentów złożył oświadczenie, w którym przez niedopatrzenie nie zaznaczył pozycji „nie zachodzi w stosunku do mnie żadna z okoliczności wymieniona w art. 56 ust. 2 ustawy pzp”, stąd brał dalszy udział w postępowaniu, w przekonaniu, że takiego zaznaczenia dokonał.

(akta kontroli str. 708, 713, 802-804)

NIK zauważa, że oświadczenie o istnieniu konfliktu interesów składa się niezwłocznie po powzięciu wiadomości o istnieniu okoliczności wskazanych w art. 56 ust. 2 pzp, a oświadczenie o braku istnienia konfliktu interesów nie później niż przed

⁵⁹ Data wszczęcia postępowania, tj. zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w BZP: 7 lipca 2022 r.

⁶⁰ 19 lipca 2022 r. Sekretarz Gminy został upoważniony przez Wójta do prowadzenia postępowania i prowadził czynności w postępowaniu.

zakończeniem postępowania o udzielenie zamówienia, tj. przed zawarciem umowy lub unieważnieniem postępowania (art. 56 ust. 5 oraz art. 254 pzp). Oświadczenie w przedmiocie istnienia/ braku istnienia prawomocnego skazania składa się przed rozpoczęciem wykonywania czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia (art. 56 ust. 6 pzp).

5. Umowa na roboty budowlane dla inwestycji nie zawierała zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy w przypadku zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia. Stanowiło to naruszenie art. 439 ust. 1 i 2 pzp. Zgodnie z ww. przepisem w umowie określa się m.in. poziom zmiany ceny materiałów lub kosztów oraz początkowy termin ustalania zmiany wynagrodzenia; sposób ustalania zmiany wynagrodzenia: z użyciem odesłania do wskaźnika zmiany ceny materiałów lub kosztów lub przez wskazanie innej podstawy, w szczególności wykazu rodzajów materiałów lub kosztów; sposób określenia wpływu zmiany ceny materiałów lub kosztów na koszt wykonania zamówienia oraz określenie okresów, w których może następować zmiana wynagrodzenia wykonawcy; maksymalną wartość zmiany wynagrodzenia, jaką dopuszcza zamawiający w efekcie zastosowania postanowień o zasadach wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 548, 605-625)

Wójt wyjaśnił m.in., że powyższa nieprawidłowość wynika z przeoczenia pracownika.

(akta kontroli str. 709, 713-714)

6. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy na roboty budowlane, wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowej⁶¹, zawierało zapisy ograniczające uprawnienia zamawiającego do zaspokojenia roszczeń z tego zabezpieczenia w okresie od 25 sierpnia 2022 r. do 27 marca 2024 r. wyłącznie z tytułu zapłaty wymagalnych kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy (ust. 1 lit. a)), czym naruszono art. 449 ust. 2 pzp.

Funkcją instytucji zabezpieczenia jest umożliwienie zamawiającemu zaspokojenia jego roszczeń wynikłych z niewłaściwego wywiązania się wykonawcy ze zobowiązania określonego treścią umowy w sprawie zamówienia publicznego, poprzez pokrycie ich z kwoty zabezpieczenia bez konieczności występowania na drogę sądową. Zgodnie z art. 471 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁶² dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Uprawnienia przysługujące wierzycielowi w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania uregulowano w działach II i III tytułu VII księgi trzeciej Kodeksu cywilnego zatytułowanych "Skutki niewykonania zobowiązań" oraz "Wykonanie i skutki niewykonania zobowiązań z umów wzajemnych"⁶³ i nie ograniczają się wyłącznie do zapłaty kar umownych. Celem tego zabezpieczenia jest zapewnienie zamawiającemu ścisłości roszczeń, przysługujących mu m.in. z tytułu odszkodowań, kar umownych, wykonania zastępczego. Zgodnie z rozdziałem XXII pkt 1 SWZ zabezpieczenie służyć miało na pokrycie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, bez ograniczania możliwości skorzystania z niego wyłącznie do zapłaty kar umownych

(akta kontroli str. 534-541, 548)

⁶¹ Nr 32GG26/0497/22/0020 z 25 sierpnia 2022 r.

⁶² Dz.U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm., dalej: „Kodeks cywilny”.

⁶³ Opinia prawna zamieszczona [na portalu Urzędu Zamówień Publicznych](#) „Należności jakie mogą być pokryte środkami z zabezpieczenia należytego wykonania umowy”.

Wójt wyjaśnił, że pracownik merytoryczny realizujący zadanie dokonał błędnej weryfikacji gwarancji ubezpieczeniowej.

(akta kontroli str. 707, 712)

7. Ogłoszenie o wykonaniu umowy zamieszczono w BZP 11 września 2024 r. tj. 14 dni po terminie określonym w art. 448 pzp. Zgodnie z ww. przepisem zamawiający, w terminie 30 dni od wykonania umowy, zamieszcza w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy, na zasadach określonych w dziale III rozdziale 2 pzp. Odbiór końcowy robót nastąpił 29 lipca 2024 r.

(akta kontroli str. 461-463, 549, 557-560)

Wójt wyjaśnił, że powyższa nieprawidłowość wynika z innych obowiązków przypadających w danym terminie pracownika merytorycznego realizującego to zadanie.

(akta kontroli str. 709, 714)

8. Zatwierdzono protokół z postępowania BI.271.6.2022⁶⁴ pomimo, że w jego treści (w pkt. 30 „załączniki do protokołu”), podano niezgodną ze stanem faktycznym liczbę oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 4 pzp. Stanowiło to naruszenie art. 72 ust. 1 pkt 9 pzp. Kontrola wykazała, że w protokole jako załączniki ujęto trzy oświadczenia, których faktycznie nie złożono w trakcie postępowania.

(akta kontroli str. 561-571)

Wójt wyjaśnił m.in., że wymieniona liczba oświadczeń w protokole była wynikiem nieumyślnego przeoczenia oraz faktu, że pracownik merytoryczny przygotowujący protokół z postępowania nie dopatrył się błędu w części z nich i uznał je za prawidłowo złożone.

(akta kontroli str. 850-851)

9. Postępowanie na wyłonienie wykonawcy dokumentacji projektowej (dla części I i II) przeprowadzono nierzetelnie oraz niezgodnie z postanowieniami regulaminu udzielania zamówień. Stosownie do zapisów rozdziału 2 ww. regulaminu, przed wszczęciem procedury pracownik szacuje z należytą starannością wartość zamówienia (...), co zgodnie z art. 9 powinno znaleźć potwierdzenie w wymienionych w tym przepisie dokumentach. Z kolei art. 11 regulaminu zobowiązywał do wszczęcia procedury poprzez złożenie pisemnego wniosku przez pracownika do Kierownika Zamawiającego, wskazując jednocześnie minimalną zawartość tego wniosku (art. 12 regulaminu).

Tymczasem przy wszczęciu postępowania nie złożono wniosków o wyrażenie zgody na ich udzielenie oraz nie zachowano formy pisemnej szacowania wartości zamówienia, co było niezgodne z ww. zapisami. Ponadto na sporządzenie dokumentacji projektowej (część II) wraz z uzyskaniem ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę ustalono 20 dni, uniemożliwiając tym samym terminową realizację tego zamówienia.

(akta kontroli str. 392-405, 423-427)

Wójt wyjaśnił, że pracownik pomyłkowo nie dopełnił obowiązku złożenia pisemnego wniosku o zgodę do kierownika zamawiającego. Dokonano szacowania wartości inwestycji poprzez rozeznanie cenowe znajdujące się na stronach internetowych oraz rozmowach telefonicznych z projektantami, ale nie sporządzono notatki z tej

⁶⁴ Roboty budowlane dla inwestycji „Rozbudowa, przebudowa i adaptacja istniejącego budynku GOK oraz budynku po byłym gimnazjum z przeznaczeniem na szkołę muzyczną i GOK”.

czynności. Termin na realizację przedmiotu zamówienia wynosił zaledwie 20 dni w związku z zabezpieczonymi środkami w budżecie gminy na dany rok.

(akta kontroli str. 708, 712, 722, 725)

10. Dzienniki budowy dla inwestycji prowadzono niezgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia dziennika budowy oraz § 10 ust. 1-4 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy oraz systemu elektronicznego dziennika budowy. Kontrola wykazała, że w pkt 1 i 3 dziennika budowy dla części II inwestycji nie zamieszczono informacji o firmie wykonawcy oraz kierowniku robót elektrycznych, a po ustanowieniu nadzoru autorskiego⁶⁵, informacji o osobie sprawującej ten nadzór wraz z podaniem specjalności i numeru uprawnień budowlanych (pkt 5 w obu dziennikach).

(akta kontroli str. 442, 469-483)

Wójt wyjaśnił, że prowadzenie dziennika budowy powierzono kierownikowi budowy, a jego sprawdzanie inspektorom nadzoru inwestorskiego i projektantowi prowadzącemu nadzór autorski. Pracownik merytoryczny odpowiedzialny za inwestycje był przekonany, że osoby te, a w szczególności kierownik budowy dokona wpisów w tym zakresie.

(akta kontroli str. 709, 713)

NIK zauważył, że inwestor zlecając wykonanie inwestycji powinien egzekwować i przestrzegać przepisów prawa z nią związanych. Zgodnie z art. 47a ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶⁶, dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania tych robót⁶⁷. Ponadto stosownie do art. 47e ust. 1 pkt 1 ww. ustawy⁶⁸ oraz § 10 ust. 1-4 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy oraz systemu elektronicznego dziennika budowy⁶⁹, Inwestor był uprawniony oraz zobligowany do dokonywania wpisów w dzienniku budowy. Zapewnienie prawidłowego prowadzenia dziennika budowy jest istotne także z tego powodu, że dokument ten podlega po zakończeniu inwestycji przekazaniu organom nadzoru budowlanego w celu dokonania stosownych czynności.

11. Nierzetelnie sporządzono aneksy do umowy na roboty budowlane. We wszystkich dokumentach błędnie podano podstawę prawną dotyczącą zmiany wysokości wynagrodzenia wykonawcy jako § 13 ust. 3 pkt 1) lit c i e umowy z 25 sierpnia 2022 r. Ww. zapisy umowne dotyczyły możliwości zmiany terminu wykonania przedmiotu umowy w zw. z art. 455 ust. 1 pkt 1 pzp., a nie wynagrodzenia wykonawcy robót. Jako właściwą podstawę prawną należało podać art. 455 ust. 2 pzp.

(akta kontroli str. 442, 605-635)

Wójt wyjaśnił, że powyższa nieprawidłowość wynikała z źle dobranej podstawy prawnej pracownika przygotowującego aneksy.

(akta kontroli str. 709, 714)

⁶⁵ Umowa z projektantem z 26 lipca 2023 r.

⁶⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 725, ze zm., dalej: „Prawo budowlane”.

⁶⁷ W ówczesnie obowiązującym stanie prawnym, na dzień wydania dziennika budowy obowiązywał art. 45 ust. 2 Prawa budowlanego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351).

⁶⁸ W ówczesnie obowiązującym stanie prawnym, na dzień wydania dziennika budowy, obowiązywał art. 45 ust. 8 Prawa budowlanego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351).

⁶⁹ W ówczesnie obowiązującym stanie prawnym, na dzień wydania dziennika budowy, obowiązywał § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia dziennika budowy.

12. Nie zapewniono prawidłowego przygotowania dokumentacji związanej z inwestycją. Nierzetelnie sporządzono opis przedmiotu zamówienia na roboty budowlane. Na etapie realizacji inwestycji wykonywano roboty dodatkowe, których nie przewidziano w zamówieniu podstawowym takie jak: dostawa i montaż dwóch plafonów podświetlanych z herbem gminy Koneck, prace dodatkowe związane z uzupełnieniem dokumentacji projektowej o nowe wytyczne dotyczące aranżacji pomieszczeń sali konferencyjnej, koncertowej oraz holu. Ponadto dokonano zmiany kolorystyki części elewacji, co wiązało się z zastosowaniem wypraw tynkowych o grupie kolorystycznej wyższej niż zakładanej w SWZ. Powyższe skutkowało zawarciem aneksów do umowy z wykonawcą. Wartość ww. robót dodatkowych nie ujętych w OPZ wyniosła 134,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 442-444)

Wójt wyjaśnił, że w trakcie trwania inwestycji zauważono rzeczy, które usprawniłyby działania oraz poprawiłyby wizerunek szkoły, sprawiając, że będzie ona bardziej nowoczesna. Podczas prac na placu budowy uświadomiliśmy sobie, że wykonanie prac dodatkowych w tym momencie byłoby tańsze i nie trzeba byłoby tego obiektu przebudowywać w przyszłości.

(akta kontroli str. 722, 725)

NIK zauważył, że wykonanie ww. robót dodatkowych nie ujętych w umowie podstawowej świadczyło, że OPZ został sporządzony z nienależytą starannością. Faktycznie prace te usprawniały funkcjonowanie obiektu i poprawiły jego estetykę, jednakże należało je przewidzieć na etapie przygotowywania inwestycji.

13. Plac budowy dla inwestycji przekazano wykonawcy robót niezgodnie z terminem określonym w § 2 ust. 1 pkt 5) umowy na roboty budowlane z dnia 25 sierpnia 2022 r. Zgodnie z ww. przepisem do obowiązków zamawiającego należało przekazanie placu w terminie do 5 dni od dnia podpisania umowy. Kontrola wykazała, że plac budowy przekazywany był wykonawcy w ośmiu etapach. Pierwsze przekazanie nastąpiło 5 października 2022 r. a ostatnie 10 lipca 2023 r. tj. odpowiednio 36 dni i 314 dni po terminie wskazanym w umowie z wykonawcą.

(akta kontroli str. 443, 446-453, 607)

Wójt wyjaśnił m.in., że przekazanie placu odbyło się po wcześniejszych uzgodnieniach z Wykonawcą. W terminie od dnia podpisania umowy do dnia 5 października 2022 r. zostały zorganizowane prace dotyczące przeniesienia GOK lokalu zastępczego. W przypadku części II inwestycji pomieszczenia były przekazane sukcesywnie, tak aby nie zakłócać funkcjonowania prac Zespołu Szkół w Konecku.

(akta kontroli str. 707, 711)

W ocenie NIK podział robót na etapy (w możliwych do wykonania terminach), jakiego dokonano przekazując plac budowy kilkakrotnie, powinien być szczegółowo opisany w OPZ na etapie postępowania przetargowego, gwarantując wszystkim wykonawcom biorącym udział w postępowaniu równy dostęp do tej informacji. Ponadto uniemożliwienie wykonawcy rozpoczęcia prac w terminie umownym narażało inwestora na uzasadnione roszczenie wykonawcy związane z brakiem frontu robót.

14. Urząd nie wyegzekwował od wykonawcy robót przedłużenia terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy w związku z podpisaniem aneksu dotyczącego zmiany terminu zakończenia robót na dłuższy od pierwotnego o cztery miesiące. Stanowiło to naruszenie art. 449 ust. 2 w zw. z art. 453 ust. 1 pzp.

Wniesiona przez wykonawcę gwarancja ubezpieczeniowa była ważna w okresie od 25 sierpnia 2022 r. do 27 marca 2024 r. Aneks nr 2/2023 z 23 listopada 2023 r. zmieniono termin zakończenia inwestycji na 5 sierpnia 2024 r.

(akta kontroli str. 534-541, 632)

Wójt wyjaśnił, że powyższa nieprawidłowość wynikała z niedopatrzenia osoby odpowiedzialnej za realizację zadania inwestycyjnego.

(akta kontroli str. 707, 711-712)

15. Od kierownika budowy ustanowionego dla inwestycji przyjęto oświadczenia o zgodności wykonania obiektów budowlanych (dla części I i II) z projektami budowlanymi pomimo tego, że w stosunku do projektów budowlanych na etapie realizacji robót wprowadzono zmiany nieistotne. Na podstawie umowy z 25 sierpnia 2022 r. (wraz z aneksami) oraz pięciu protokołów konieczności wykonywano m.in. roboty dodatkowe i zamienne, które nie były przewidziane w projekcie budowlanym. W ramach ww. prac wykonano m.in.: wyburzenie a następnie nową konstrukcję ściany szczytowej przylegającej do sali koncertowej; rezygnację z podbicia istniejących fundamentów oraz wykonania płyty żelbetowej w podsceniu, w zamian za posadowienie ścian na ławach fundamentowych; wykonanie dodatkowych robót elektrycznych w związku z nowym projektem aranżacji sali koncertowej; zmiany w lokalizacji ścian działowych. Ponadto w budynku Szkoły Muzycznej, w oparciu o zamienny projekt wykonawczy z sierpnia 2023 r. zmieniono technologię wykonania stropów. Oświadczenie kierownika budowy wskazujące na dokonane zmiany w stosunku do zatwierdzonego projektu budowlanego jest wymagane w przypadku wystąpienia zmian nieistotnych zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 2 lit. a i ust. 2 Prawa budowlanego. Ww. dokumenty zostały skorygowane przez kierownika budowy: dla części II inwestycji - po wezwaniu do usunięcia braków formalnych⁷⁰ przy pozyskiwaniu przez Urząd decyzji pozwolenia na użytkowanie, natomiast dla części I w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli str. 440-443, 489-508, 626-664, 727-728)

Wójt wyjaśnił m.in., że pracownik realizujący zadanie inwestycyjne, posiłkując się wiedzą i doświadczeniem zarówno kierownika budowy jak i inspektora nadzoru, był przekonany o poprawności złożonego oświadczenia.

(akta kontroli str. 721, 724, 797-798)

16. Dwa wydatki w łącznej wysokości 64,0 tys. zł⁷¹, sklasyfikowano niezgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2 ufp. Ww. przepis zobowiązuje do klasyfikacji wydatków publicznych według działów i rozdziałów - określających rodzaj działalności oraz paragrafów określających rodzaj wydatku. Kontrola wykazała, że:

a) część wydatku poniesiona na zakup dwóch tablic informacyjno-promocyjnych⁷² oraz wydatek poniesiony w całości na opracowanie dokumentacji projektowej⁷³ dla części II, nieprawidłowo sklasyfikowano w dziale 801 rozdział 80132 zamiast dział 921 rozdział 92109;

b) koszty zakupu i montażu tablic informacyjno-promocyjnych⁷⁴, które nie były bezpośrednio związane z budową środka trwałego, ujęto w § 605 jako wydatek majątkowy a nie jako koszty bieżące.

⁷⁰ Pismo Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Aleksandrowie Kujawskim z 27 września 2023 r.

⁷¹ Z czego 5,0 tys. zł na tablice informacyjno-promocyjne inwestycji oraz 59,0 tys. zł opracowanie dokumentacji projektowej część II.

⁷² Tj. 2,5 tys. zł.

⁷³ Tj. 59,0 tys. zł.

⁷⁴ Tj. 5,0 tys. zł.

W wyniku takiego ujęcia wydatków w księgach rachunkowych doszło do wykazania nieprawidłowych danych w ww. paragrafach i rozdziałach w sprawozdaniu Rb-28S „z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego” za 2022 r. co stanowiło naruszenie § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷⁵.

(akta kontroli str. 672-705, 806-827)

Wójt wyjaśnił m.in., że wydatki sklasyfikowano w dziale 801 rozdział 80132 ponieważ dokonano klasyfikacji domyslniej przy założeniu wyższych wydatków ponoszonych za wyżej wymienione zadanie. Natomiast wydatek na tablice informacyjno-promocyjne inwestycji został ujęty jako wydatek majątkowy, z uwagi na to, że uznano powyższy koszt jako jeden z elementów realizacji inwestycji, pośrednio z nią związany. Ponadto uważamy, że do kosztów wytworzenia środka trwałego w budowie należy zaliczyć zarówno koszty bezpośrednie jak i pośrednie związane z prowadzoną inwestycją.

(akta kontroli str. 708, 712, 721, 724)

NIK zauważa, że koszty pośrednie dotyczące zakupu tablic informacyjno-promocyjnych nie miały charakteru wydatków majątkowych, ponieważ nie były to kwoty zwiększające wartość środka trwałego. Zgodnie z pkt 6.36 KSR⁷⁶ do kosztu wytworzenia środka trwałego zalicza się wyłącznie koszty pozostające w związku przyczynowo - skutkowym z jego wytworzeniem, poniesione od dnia udokumentowanego rozpoczęcia budowy do dnia udokumentowanego przyjęcia środka trwałego do użytkowania. Ponadto, jeśli wydatki wynikają ze specyficznej formy finansowania, to noszą znamiona pozostałych kosztów operacyjnych⁷⁷, a wydatek dotyczący tablicy takim właśnie był. Mając na uwadze powyższe wydatki związane z zakupem tablic informacyjno-promocyjnych nie były kosztami bezpośrednio związanymi z wytworzeniem środka trwałego oraz nie były niezbędne do uczynienia środka trwałego zdolnym do używania.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2020-2024 (I półrocze) działalność GOK była prawidłowo finansowana z budżetu Gminy w formie dotacji podmiotowej. Przekazane subsydia prawidłowo sklasyfikowano w księgach rachunkowych Urzędu. Jako nierzetelne uznano ustalanie wysokości dotacji podmiotowej na podstawie przygotowanych przez GOK projektów planów finansowych, do którym nie załączono wymaganych informacji. Poniesione wydatki na realizację inwestycji były zgodne z kwotami wskazanymi w WPF oraz uchwałami budżetowymi. Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące przygotowania i realizacji zamówień publicznych, w szczególności: niewystąpienia do wykonawcy dokumentacji projektowej z żądaniem zapłaty kary z tytułu opóźnienia w realizacji przedmiotu umowy; niezłożenia wymaganych przepisami oświadczeń w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego; niewyegzekwowania od wykonawcy robót przedłużenia terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy; udzielenia zamówień publicznych niezgodnie z regulacjami wewnętrznymi Urzędu. Jako działania nieprawidłowe uznano również niesklasyfikowanie według działów i paragrafów określających ich rodzaj dwóch wydatków na łączną w wysokości 64,0 tys. zł.

⁷⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 454, ze zm.

⁷⁶ Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości Nr 11 „Środki trwałe” (Dz. Urz. MRiF poz. 105), dalej „KSR”.

⁷⁷ Interpretacja indywidualna z 22 grudnia 2014 r., sygn. IBPBI/2/423-1183/14/PC – Izba Skarbowa w Katowicach.

2. Nadzór nad działalnością gminnego ośrodka kultury.

2.1 GOK utworzono jako samorządową instytucję kultury uchwałą Rady Gminy z 16 lutego 2007 r.⁷⁸ Nadano nią Statut zawierający postanowienia wymagane art. 13 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej. Określono w nim zadania GOK, które obejmowały m.in.: tworzenie warunków do rozwoju i upowszechniania kultury, edukację kulturalną i wychowanie przez sztukę, promocję gminnej kultury i sztuki, współpracę z placówkami oświatowo-wychowawczymi działającymi na terenie gminy oraz z innymi instytucjami i ośrodkami kultury. W Statucie zawarto postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, zgodnie z którymi GOK mógł prowadzić działalność gospodarczą, polegającą na:

- wynajmowaniu pomieszczeń;
- świadczeniu usług w zakresie zleceń na obsługę i organizację zebrań, spotkań, uroczystości oraz imprez kulturalnych,
- organizowaniu bali i zabaw tanecznych, szkoleń, kursów i pokazów;
- realizowaniu imprez zleconych w formie zabaw, dyskotek, festynów, wycieczek, pikników;
- prowadzeniu drobnej działalności handlowej oraz małej gastronomii.

Przychody z tej działalności mogły być przeznaczone na realizację celów statutowych i pokrywanie kosztów działalności bieżącej. W Statucie zawarto postanowienia dotyczące sprawowania przez Wójta nadzoru nad GOK⁷⁹ oraz przewidziano działanie Społecznej Rady Programowej⁸⁰ jako organu doradczego. W latach 2020-2024 Wójt nie powołał członków tej Rady⁸¹.

2 lipca 2007 r. GOK został wpisany do prowadzonego przez Gminę „Rejestru instytucji kultury” i uzyskał osobowość prawną zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej.

(akta kontroli str. 10, 222-227)

2.2 Potrzeby Gminy w zakresie działalności kulturalnej ujęto w „Strategii rozwoju Gminy Koneck” z 2016 r. Strategię opracowano na podstawie badań w zakresie: analizy materiałów (desk reserch), wywiadu telefonicznego wspomaganego komputerowo (CATI) i konsultacji społecznych. W wnioskach wskazano m.in. na: słabo rozwiniętą infrastrukturę kultury; funkcjonowanie tylko dwóch instytucji kultury⁸²; niezadawalający stan techniczny budynków instytucji kultury; organizowanie cyklicznych wydarzeń kulturalnych na terenie gminy oraz udział w lokalnych i ponadlokalnych imprezach kulturalnych.

Zgodnie z otrzymanymi przez Urząd sprawozdaniami z działalności GOK organizowano wydarzenia kulturalne o charakterze lokalnym i ponadlokalnym, w tym: Przegląd Młodych Talentów Wokalnych; Przegląd Zespołów Ludowych; obchody Święta Niepodległości.

Wójt odnośnie do realizacji wniosków zawartych w Strategii podał m.in., że:

- w 2018 r. została wykonana termomodernizacja budynku Zespołu Szkół w Konecku, gdzie funkcjonuje Gminna Biblioteka Publiczna w Konecku - zostały wymienione okna oraz wymienione centralne ogrzewanie;

⁷⁸ Uchwała Nr IV/31/07 Rady Gminy Koneck z dnia 16 lutego 2007 r. w sprawie likwidacji jednostki organizacyjnej pn. Gminny Ośrodek Kultury w Konecku i utworzenia samorządowej instytucji kultury pn. Gminny Ośrodek Kultury w Konecku (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2007 r. Nr 34, poz. 497), dalej: „uchwała w sprawie utworzenia GOK”.

⁷⁹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁸⁰ Dalej: „Rada Programowa”.

⁸¹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁸² GOK i Gminna Biblioteka Publiczna w Konecku.

- w 2023 r. Gminny Ośrodek Kultury w Konecku został przeniesiony do nowej siedziby znajdującej się w budynku Zespołu Szkół w Konecku, natomiast obiekt po Gminnym Ośrodku Kultury został rozbudowany na Publiczną Szkołę Muzyczną I stopnia im. Wojciecha Kilara w Konecku. W nowym obiekcie powstanie sala koncertowa oraz dwie sale konferencyjne, które będą udostępniane dla Gminnego ośrodka Kultury w Konecku w celu poszerzenia swej działalności. Wskazał, że GOK dysponuje mobilną sceną umożliwiającą realizację zadań kulturalnych w plenerze;
- na terenie Gminy Koneck funkcjonują świetlice wiejskie, w których mieszkańcy realizują swoje potrzeby w zakresie szeroko pojętej kultury.

(akta kontroli str. 123, 126, 229-237, 253-255, 259-266, 270-275, 279, 282)

2.3 W latach 2020-2024 Dyrektora GOK zatrudniono na podstawie umów z 4 kwietnia 2003 r.⁸³ i z 28 września 2022 r., które zawarto na czas określony. W ich treści wskazano, że zawarto je na podstawie ustawy o działalności kulturalnej. W umowach nie określono jednak warunków organizacyjno-finansowych działalności instytucji kultury oraz programu jej działania⁸⁴. Dyrektora GOK zatrudniono z pominięciem powołania wymaganego art. 15 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej⁸⁵.

(akta kontroli str. 238-251)

2.4 W regulaminach organizacyjnych Urzędu obowiązujących w latach 2020-2024 wskazano stanowiska, którym przypisano zadania w zakresie nadzorowania działalności i realizacji zadań wynikających z przepisów o instytucjach kultury; stwarzanie warunków rozwoju instytucji kultury; kierowanie całokształtem działania tych placówek oraz sprawowanie nad nimi nadzoru oraz nadzór i kontrola nad działalnością programową Gminnej Biblioteki Publicznej i GOK. Zadania te powierzono pracownikom Urzędu.

Urząd oprócz planów finansowych (projektów planów) otrzymywał corocznie od Dyrektora GOK plan działania na poszczególne lata oraz sprawozdania z ich realizacji. Dyrektor GOK przekazywał również sprawozdania finansowe obejmujące m.in. bilans, zestawienie zmian w funduszu jednostki, rachunek zysków i strat oraz informację dodatkową. Były one zatwierdzane przez Wójta zgodnie z art. 29 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej w związku z art. 53 ust. 1 uor. Ww. dokumenty otrzymywano w terminach pozwalających na ich zatwierdzenie⁸⁶. Sprawozdania z realizacji planów oraz finansowe zostały pozytywnie zaopiniowane przez Radę Programową. Wójt zatwierdzał sprawozdania pomimo nieutworzenia przez GOK funduszu rezerwowego⁸⁷.

W latach 2020-2024 Wójt przyznawał nagrody Dyrektorowi GOK. Przyznawano je na wniosek pracownika Urzędu, któremu przydzielono zadania w zakresie nadzoru nad GOK. Wskazywano w nich, że Dyrektor GOK prawidłowo realizował zadania statutowe, wykazywał zaangażowanie w realizację obowiązków, pozyskiwał środki pozabudżetowe. Nagrody zostały wypłacone ze środków GOK. Nagrody przyznano z naruszeniem⁸⁸ ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁸⁹.

⁸³ Zmieniona aneksem z 30 września 2015 r.

⁸⁴ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁸⁵ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁸⁶ Tj. sześć miesięcy od dnia bilansowego.

⁸⁷ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁸⁸ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁸⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2136, dalej: „ustawa o wynagradzaniu”.

Odnosnie nadzoru i kontroli działalności GOK Wójt podał m.in., że kontrola odbywała się wyrywkowo m.in. raz w miesiącu poprzez weryfikowanie czy Dyrektor GOK znajduje się w miejscu pracy oraz bezpośrednio biorąc udział w wydarzeniach kulturalnych organizowanych przez GOK. Do 2023 r. Urząd Gminy Koneck posiadał także karty urlopowe Dyrektora GOK oraz wystawiał delegacje, co powodowało, że kontrola odbywała się na bieżąco. Ponadto Dyrektor GOK brał udział w kontroli zarządczej, na której przedstawiano aktualnie realizowane działania oraz sprawozdanie z zakończonych projektów. Z kolei nadzór finansowy odbywał się poprzez weryfikację sprawozdań finansowych z działalności GOK za rok poprzedni. Co roku Rada Gminy Koneck przyjmowała sprawozdania z działalności GOK.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące funkcjonowania GOK.

(akta kontroli str. 14-16, 18-19, 170-221, 252-285, 338-346)

2.5 Zgodnie z zasadami ustalonymi Zarządzeniem Wójta z 17 stycznia 2011 r. rozliczenie dotacji podmiotowej następowało na podstawie złożonego przez Dyrektora instytucji kultury sprawozdania z wykonania planu finansowego jednostki oraz sprawozdań finansowych.

W okresie 2020-2024 (I półrocze) Dyrektor GOK przekazała sprawozdania finansowe wymagane art. 29 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej oraz informacje o przebiegu wykonania planu finansowego jednostki za pierwsze półrocze i sprawozdania roczne z wykonania planu finansowego jednostki, w szczególności nie mniejszej niż w planie finansowym wymagane art. 265 pkt 1 i 2 ufp. Przekazane przez Dyrektora GOK sprawozdania potwierdzały, że dotacje podmiotowe przekazane z budżetu Gminy w latach 2020-2023 zostały wykorzystane w całości. Zgodnie z przekazanymi sprawozdaniami w latach 2020-2024 (I półrocze) GOK wykonał przychody i wydatki w wysokościach wyższych niż przewidziane w przyjętych planach finansowych. W Urzędzie nie podjęto działań zmierzających do wyjaśnienia przyczyn powstania tych rozbieżności⁹⁰.

Odnosnie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji Wójt podał m.in., że zgodnie z art. 68 i 69 ufp kontrola zarządcza przeprowadzana była w siedzibie Urzędu, na której obecni byli kierownicy jednostek organizacyjnych oraz dyrektorzy instytucji kultury. W ramach kontroli omawiano działania podejmowane dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

(akta kontroli str. 123, 126, 137-139, 184-186, 195-197, 206-208, 219-221, 286- 337, 347-390)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt nie wystąpił z projektem zmiany Statutu GOK, w którym zawarto zapisy niewynikające z art. 13 ustawy o działalności kulturalnej, pomimo tego, że zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹¹ do zadań Wójta należało przygotowywanie projektów uchwał rady gminy. Powyższe dotyczyło nieprawidłowego zawarcia w § 5 Statutu zapisu o sprawowaniu przez Wójta bezpośredniego nadzoru nad GOK oraz w § 11 postanowień o sprawowaniu przez Wójta nadzoru administracyjno-finansowego nad GOK.

⁹⁰ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

⁹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.

Uprawnienia Wójta do sprawowania nadzoru nad GOK nie wynikają z przepisów prawa materialnego, w tym ustawy o działalności kulturalnej⁹². Wójt jest uprawniony do przeprowadzenia kontroli zarządczej w GOK w zakresie realizacji dotacji podmiotowej⁹³ na podstawie art. 68 i 69 ufp.

(akta kontroli str. 222-227)

Wójt wyjaśnił m.in., że Statut GOK został pozytywnie zaopiniowany przez nadzór prawny wojewody i jako akt prawa miejscowego obowiązuje, dopóki nie zostanie zmieniony w drodze uchwały albo w drodze skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego o stwierdzenie nieważności uchwały w całości lub w części.

(akta kontroli str. 121, 124)

NIK nie podważa ważności przedmiotowej uchwały. Wskazuje jednak, że przygotowywanie projektów uchwał rady gminy należy do zadań Wójta, a w stwierdzonym stanie faktycznym uchwała Rady Gminy zawiera postanowienia naruszające przepisy ustawowe, tj. wyższego rzędu, w związku z czym Wójt powinien wystąpić z projektem uchwały wprowadzającym zmiany w przyjętym Statucie.

2. W latach 2020-2024 Wójt nie powołał członków Rady Programowej do czego zobowiązywał go § 10 ust. 1 Statutu GOK. Zgodnie z § 12 uchwały w sprawie utworzenia GOK jej wykonanie powierzono Wójtowi Gminy Koneck. Wójt zarządzeniem⁹⁴ z 11 marca 2015 r. powołał trzech członków Społecznej Rady Programowej, których kadencja upłynęła 11 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 222-228)

Wójt wyjaśnił m.in., że w 2019 roku pracownik merytoryczny na stanowisku ds. pozyskiwania środków pozabudżetowych, bezpieczeństwa teleinformatycznego, kultury oraz rolnictwa, przeoczyła przygotowanie procedury powołania Rady Programowej na kolejną, 4-letnią kadencję, lecz Rada Programowa pozostała w tym samym składzie opiniując i nadzorując corocznie zadania statutowe GOK. Natomiast kolejna kadencja Rady Programowej winna się rozpocząć w marcu 2023 r., gdzie również obowiązek ten został zaniedbany przez pracownika merytorycznego ds. pozyskiwania środków pozabudżetowych, bezpieczeństwa teleinformatycznego, gospodarki odpadami, kultury oraz rolnictwa. Przyczyną tych zaniedbań były zmiany na stanowiskach.

(akta kontroli str. 121, 122, 124)

3. W latach 2020-2024 zatrudniono Dyrektora GOK bez powołania, czym naruszono art. 15 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej. Zgodnie z ww. przepisem dyrektora instytucji kultury powołuje organizator na czas określony, z zastrzeżeniem ust. 3, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję.

(akta kontroli str. 238-251)

Wójt wyjaśnił m.in., że powołano Dyrektora GOK przez błędne założenie, że porozumienie⁹⁵ w sprawie zmiany warunków pracy i płacy z dnia 30 września 2015 r. było dokumentem, który dawał umocowanie prawne Dyrektorowi do zarządzania

⁹² 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.

⁹³ Wyrok NSA z 15.04.2024 r., II OSK 440/23, Wyrok NSA z 26.07.2023 r., II OSK 855/22.

⁹⁴ Zarządzeniem nr 10/2015 Wójta z 11 marca 2015 r. w sprawie powołania Społecznej Rady Programowej działającej przy gminnym Ośrodku Kultury w Konecku jako organu doradczego.

⁹⁵ KE.2123.13.2015

instytucją kultury. Ponadto sprawa była konsultowana z Radcą Prawnym, co do prawidłowości zatrudnienia Dyrektora GOK. Porozumienie było traktowane jako powołanie.

(akta kontroli str. 121, 124)

4. W obowiązujących w latach 2020-2024 umowach o pracę zawartych z Dyrektorem GOK nie określono warunków organizacyjno-finansowych działalności GOK oraz programu jego działania wymaganych art. 15 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej. W ww. umowach z 4 kwietnia 2003 r. nr KE.1160-3/03 (aneks z 30 września 2015 r. nr KE.2123.13.2015) i z 28 września 2022 r. nr KE.2123.13.2022 wskazano jako podstawę prawną ustawę o prowadzeniu działalności kulturalnej. Nie zawarto jednak w nich postanowień wymaganych ww. przepisami.

(akta kontroli str. 238-251)

Wójt wyjaśnił m.in., że w umowach nie określono warunków organizacyjno-finansowych działalności GOK oraz programu jego działania poprzez niedopatrzenie spowodowane nadmiarem pracy, dużej rotacji pracowników oraz obszernymi zakresami obowiązków na każdym stanowisku.

(akta kontroli str. 121, 124)

5. Wójt zatwierdził roczne sprawozdanie finansowe GOK za lata 2020-2023 pomimo tego, że GOK nie utworzył funduszu rezerwowego wymaganego art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o działalności kulturalnej. Powyższe świadczyło o niewłaściwym wykonaniu obowiązku wynikającego z art. 29 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej z związku z art. 53 ust. 1 uor, który stanowi, że roczne sprawozdanie finansowe samorządowej instytucji kultury zatwierdza organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie ze sprawozdaniami finansowymi GOK, obejmującymi bilans oraz rachunek zysków i strat za poszczególne lata z okresu 2020-2023, GOK nie utworzył funduszu rezerwowego pomimo wypracowania zysku netto w 2020 r., 2021 r. i 2023 r. w wysokościach odpowiednio 636,79 zł; 252,84 zł oraz 942,34 zł.

(akta kontroli str. 286-337)

Wójt wyjaśnił m.in., że wynikało to z błędnej interpretacji przepisów prawa. Wskazał, że brak utworzenia funduszu rezerwowego z wypracowanego zysku nie zmieniał sumy bilansowej oraz wartości wykazywanej w pasywach bilansu jako kapitał własny.

(akta kontroli str. 122, 125)

6. W latach 2021-2024 Wójt przyznawał nagrody Dyrektorowi GOK bez określenia w drodze zarządzenia szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej czym naruszył art. 10 ust. 1 i 8 ustawy o wynagradzaniu.

(akta kontroli str. 338-346)

Wójt wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 10 ust. 8 ustawy o wynagradzaniu właściwi ministrowie, w drodze rozporządzenia, zarządy powiatów i województw, w drodze uchwały oraz wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), w drodze zarządzenia, określają wzór wniosku o przyznanie nagrody, o którym mowa w ust. 2 oraz szczegółowe zasady i tryb przyznawania nagrody rocznej. Aktem wykonawczym było rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 marca 2012 r. w sprawie przyznawania nagrody rocznej osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi⁹⁶ zastąpione rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 października 2023 r. w sprawie przyznawania nagrody rocznej osobom

⁹⁶ Dz. U. poz. 323., dalej: „rozporządzenie z 2012 r.”

kierującym niektórymi podmiotami prawnymi⁹⁷, które uchyliło poprzednie. Zgodnie § 5 ust. 2 tego rozporządzenia wzór wniosku, o którym mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, o przyznanie nagrody rocznej dla kierowników podmiotów, o których mowa w art. 1 pkt 2 ustawy, określa załącznik do rozporządzenia. Tak więc brak zarządzenia w sprawie określenia zasad przyznawania nagród rocznych przy zastosowaniu ogólnych zasad ich przyznawania nie jest naruszeniem.

(akta kontroli str. 122, 124, 125)

NIK wskazuje, że rozporządzenie z 2012 r. określa szczegółowe zasady i tryb przyznawania nagrody rocznej osobom zatrudnionym w jednostkach podległych ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego oraz nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw nauki, a rozporządzenie z 2023 r. określa szczegółowe zasady i tryb przyznawania nagrody rocznej osobom zatrudnionym w jednostkach nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki. W związku z czym nie zastępowały one zarządzenia Wójta.

7. W Urzędzie nie podjęto działań w związku z wystąpieniem rozbieżności pomiędzy planowanymi oraz wykonanymi przychodami i wydatkami wykazanymi w przekazywanych przez Dyrektora GOK informacjach o przebiegu wykonania planu finansowego jednostki za pierwsze półrocze 2024 r. oraz sprawozdaniach rocznych z wykonania planu finansowego jednostki za lata 2020-2023. Ww. dokumenty były przekazywane Wójtowi na podstawie art. 265 pkt 1 i 2 ufp.

W przekazywanych Wójtowi przez Dyrektora GOK informacjach i sprawozdaniach, wykazywano wykonanie przychodów i kosztów w wysokościach różniących się od przyjętych w GOK planów finansowych. W latach 2020-2023 wykonanie planu przychodów wyniosło odpowiednio 101,5%; 112%; 119,8% i 115,4% a wydatków odpowiednio 101,2%; 111,9%; 121,4% i 114,9%. Za pierwsze półrocze 2024 r. przekroczono limit wydatków zaplanowanych w pozycjach dodatkowe wynagrodzenie roczne, materiały i usługi i świadczenia urlopowe, których wykonanie wyniosło odpowiednio 125,73%; 187,99% i 107,6%. Zgodnie z art. 265 pkt 2 ufp sprawozdania dotyczyły wykonania planu finansowego. Stanowiły one również załączniki do zarządzeń Wójta Gminy Koneck w sprawie przedstawienia sprawozdania o przebiegu wykonania budżetu Gminy Koneck.

(akta kontroli str. 173, 174, 184-186, 195-197, 206-208, 219-221, 347-390)

Wójt wyjaśnił m.in., że nie wystapiono do Dyrektora GOK o wyjaśnienie powyższych rozbieżności. Wynikało to ze skupienia uwagi na wykonaniu planu, a nie na samym planie. Wykonanie wskazywało na pokrycie wydatków związanych z działalnością instytucji kultury.

(akta kontroli str. 722, 726, 847-849)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Wójt sprawował rzetelny nadzór nad wykorzystaniem dotacji przez GOK. Podjęto działania zmierzające do realizacji wniosków dotyczących działalności kulturalnej i ujętych w „Strategii rozwoju Gminy Koneck”. Stwierdzono m.in. nieprawidłowości w zakresie: niepodjęcia działań odnośnie do zmiany Statutu GOK; zatrudnienia Dyrektora GOK i przyznawania nagród z naruszeniem przepisów; braku określenia w umowach o pracę z Dyrektorem GOK warunków organizacyjno-finansowych działalności GOK oraz programu jego działania; zatwierdzenia rocznych sprawozdań finansowych GOK pomimo nieutworzenia funduszu rezerwowego.

⁹⁷ Dz. U. poz. 2258., dalej: „rozporządzenie z 2023 r.”

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 Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Ustalanie wysokości dotacji podmiotowej na podstawie rzetelnych danych.
 2. Podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania należnych kar umownych.
 3. Określanie w treści umów na realizację zadań publicznych warunków służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.
 4. Egzekwowanie składania oświadczeń od osób udzielających zamówienia publicznego oraz wykonujących czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania.
 5. Zamieszczanie w umowach na roboty budowlane zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia w przypadku zmiany ceny materiałów lub kosztów.
 6. Wymaganie od wykonawców składania zabezpieczenia należytego wykonania umowy, którego zapisy nie ograniczają uprawnień Urzędu.
 7. Terminowe zamieszczanie ogłoszeń o wykonaniu umowy.
 8. Prawidłowe sporządzenie protokołów z postępowania.
 9. Udzielanie zamówień publicznych zgodnie z regulacjami wewnętrznymi Urzędu.
 10. Prawidłowe prowadzenie dziennika budowy.
 11. Rzetelne sporządzanie aneksów zmieniających postanowienia umowne.
 12. Właściwe sporządzanie opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane.
 13. Przestrzeganie postanowień umownych zawartych z wykonawcami.
 14. Egzekwowanie od wykonawców robót przedłużenia terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy.
 15. Odbieranie od kierownika budowy oświadczeń o zgodności wykonania robót z projektami budowlanymi, zgodnie ze stanem faktycznym.
 16. Klasyfikowanie wydatków publicznych według działów, rozdziałów i paragrafów określających rodzaj działalności i wydatku.
 17. Przedłożenie do Rady Gminy projektu uchwały zmieniającej statut GOK w zakresie nadzoru sprawowanego przez Wójta.
 18. Powołanie członków Rady Programowej.
 19. Prawidłowe powoływanie Dyrektora GOK.
 20. Określenie warunków organizacyjno-finansowych działalności GOK oraz programu jego działania.
 21. Prawidłowe zatwierdzanie rocznych sprawozdań finansowych GOK.
 22. Określenie w drodze zarządzenia szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej.
 23. Podejmowanie działań w przypadku wystąpienia rozbieżności pomiędzy planowanymi oraz wykonanymi przychodami i wydatkami w informacjach z wykonania planów finansowych podległych jednostek.

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, 19 grudnia 2024 r.

Dyrektor
Delegatura Najwyższej Izby
Kontroli w Bydgoszczy

Kontrolerzy
(-) Robert Elwertowski
główny specjalista kontroli państwowej

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

(-) Andrzej Szulc
główny specjalista kontroli państwowej