



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DLO. 430/3/2026

Nr ewid. 91/2025/P/25/068/LLO

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE GMINNYCH  
OŚRODKÓW KULTURY  
W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Łódzkiej Delegatury w Łodzi

Piotr Walczak

*/podpisano elektronicznie/*

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski

*/podpisano elektronicznie/*

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Mariusz Haładyj

*/podpisano elektronicznie/*

Warszawa, marzec 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Wprowadzenie .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Ocena ogólna .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Synteza .....</b>	<b>8</b>
<b>4. Wnioski .....</b>	<b>21</b>
<b>5. Ważniejsze wyniki kontroli .....</b>	<b>22</b>
5.1. Organizacja i realizacja zadań statutowych gminnych ośrodków kultury.....	22
5.2. Prowadzenie gospodarki finansowej GOK.....	34
<b>6. Załączniki .....</b>	<b>42</b>
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe .....	42
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	48
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	60
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	62

## WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

---

<b>Działalność kulturalna</b>	Działalność polegająca na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87)
<b>GOK, Ośrodek, ośrodek kultury</b>	Gminny Ośrodek Kultury
<i>lub jednostka jst</i>	Jednostka samorządu terytorialnego
<b>Organizator</b>	Podmiot tworzący instytucję kultury – zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej
<b>Prawo budowlane</b>	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, ze zm.)
<b>Samorządowe instytucje kultury</b>	Utworzone przez jst instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym – zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej
<b>Ustawa o działalności kulturalnej</b>	Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87)
<i>lub ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej</i>	
<b>Ustawa o finansach publicznych</b>	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483)
<i>lub ufp</i>	
<b>Ustawa prawo zamówień publicznych</b>	Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.)
<i>lub pzp</i>	
<b>Ustawa o NIK</b>	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm.)
<b>Ustawa o rachunkowości</b>	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.)
<b>Ustawa o statystyce publicznej</b>	Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1799)

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy gminne ośrodki kultury prawidłowo i rzetelnie prowadziły gospodarkę finansową i realizowały zadania statutowe?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy gminne ośrodki kultury były właściwie zorganizowane oraz prawidłowo i rzetelnie realizowały zadania statutowe?
2. Czy gminne ośrodki kultury prawidłowo i rzetelnie prowadziły gospodarkę finansową?

## Jednostki kontrolowane

Kontrolą objęto dziesięć gminnych ośrodków kultury z terenu województwa łódzkiego.

## Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2022 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych<sup>1</sup>.

Zapewnienie dostępu do dóbr kultury gwarantuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która w art. 6 ust. 1 stanowi, iż Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju.

Kultura odgrywa bardzo istotną rolę w życiu społecznym, kształtuje postawy i wartości, buduje tożsamość, a także poprzez wspólne działania integruje różne grupy społeczne.

Działalność kulturalną mogą prowadzić osoby prawne, osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Domy kultury są obok teatrów, filharmonii, muzeów, bibliotek jedną z możliwych form organizacyjnych działalności kulturalnej (art. 2 ustawy o działalności kulturalnej). Działalność kulturalną w województwie organizują głównie jednostki samorządu terytorialnego tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie tej działalności jest podstawowym celem statutowym. Jedną z możliwych i dozwolonych form prowadzenia działalności kulturalnej, organizowanej przez samorządy gminne, są domy kultury, obecnie częściej nazywane centrami kultury, czy też ośrodkami kultury, których to funkcjonowanie objęte zostało czynnościami kontrolnymi.

Gminne Ośrodki Kultury jako instytucje finansowane głównie z budżetów gmin, w dużej mierze uzależnione są od wysokości przekazywanych przez organizatorów środków, wobec czego dysponując różnej wysokości budżetami, przygotowują ofertę kulturalną dostosowaną do swoich możliwości finansowych i organizacyjnych z uwzględnieniem potrzeb lokalnej społeczności. Zróżnicowanie w wysokości finansowania, ale także w dostępności zasobów kadrowych, lokalowych, technicznych wpłynęło na specyfikę funkcjonowania poszczególnych GOK, co znalazło odzwierciedlenie w wynikach przeprowadzonych działań kontrolnych.

Podjęcie kontroli poprzedzone było przeprowadzeniem analizy, w wyniku której ustalono łącznie (dla obu obszarów objętych badaniem) 23 kluczowe ryzyka, w tym m.in.: nieprawidłowe i nierzetelne sporządzanie planów merytorycznych i finansowych oraz sprawozdań merytorycznych i finansowych, brak zabezpieczenia budynku przed potencjalnymi zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, nieprawidłowe dostosowanie budynku do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, nieuwzględnienie w planie finansowym jednostki wszystkich źródeł przychodów z działalności, nietworzenie

<sup>1</sup> 29 sierpnia 2025 r.

funduszu instytucji kultury oraz funduszu rezerwowego, przyjęcie zasad (polityki rachunkowości) nie odzwierciedlających specyficznych i charakterystycznych dla danej jednostki operacji gospodarczych.

Kontrolą objęto wybrane ośrodki działające na terenie gmin miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich, co pozwoliło uzyskać przekrojowy obraz funkcjonowania instytucji kultury w regionie. Przeprowadzone czynności pomogły zidentyfikować zarówno dobre praktyki, jak i obszary wymagające poprawy, w szczególności w zakresie funkcjonujących w ośrodkach procedur, sprawozdawczości i prowadzenia gospodarki finansowej.

Infografika nr 1  
Jednostki objęte kontrolą – charakterystyka



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych zgromadzonych w trakcie kontroli.

## 2. OCENA OGÓLNA

---

**Gminne ośrodki kultury prawidłowo i rzetelnie realizowały zadania statutowe, natomiast nie zapewniono w pełni prawidłowego i rzetelnego prowadzenia gospodarki finansowej.**

Gminne ośrodki kultury prawidłowo i rzetelnie realizowały działania statutowe w zakresie zadań kulturalnych. Wyniki kontroli wykazały, że działalność kulturalna organizowana przez jednostki objęte kontrolą systematycznie się rozwijała. Różnorodna oferta i wzrost liczby wydarzeń, w tym bezpłatnych imprez kulturalnych i zajęć dla dzieci wpłynęły na wzrost zainteresowania udziałem w tych przedsięwzięciach. Ponadto wszystkie jednostki objęte kontrolą pozyskiwały dodatkowe dofinansowanie swojej działalności ze źródeł innych niż dotacja organizatora. Należy jednak zauważyć, że kontrolowane jednostki nie zapewniły w pełni prawidłowego i rzetelnego sposobu organizacji i zarządzania oraz prowadzenia gospodarki finansowej.

We wszystkich skontrolowanych jednostkach NIK stwierdziła nieprawidłowości o różnym charakterze, począwszy od uchybienia terminom złożenia sprawozdań czy nieprawidłowo opracowanych procedur i regulaminów (w tym m.in.: organizacyjnych, udzielania zamówień, dotyczących rekrutacji, pracy i warunków wynagradzania, najmu dysponowanymi nieruchomościami i pomieszczeniami), po nieprawidłowości dotyczące obszaru finansów.

W jednym przypadku (GOK Plichtów) NIK negatywnie oceniła działalność samorządowej instytucji kultury ze względu na skalę i liczbę ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości, w tym niezwrócenie organizatorowi niewykorzystanych kwot dotacji.

### 3. SYNTEZA

---

**Zakres działania GOK  
zgodny z zapisami  
ustawy o działalności  
kulturalnej**

Skontrolowane jednostki prowadziły działalność polegającą na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury, tj. działalność zgodną z art. 1 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej. Ich głównym zakresem działania było prowadzenie wielokierunkowej działalności rozwijającej i zaspokajającej potrzeby kulturalne mieszkańców gmin oraz upowszechnianie i promocja kultury lokalnej, w tym rozwój i kształtowanie potrzeb oraz aspiracji kulturalnych drogą powszechnego i aktywnego uczestnictwa mieszkańców. W przypadku ośrodków, w strukturach których działały biblioteki, prowadzona działalność kulturalna obejmowała również upowszechnianie czytelnictwa, prowadzenie działalności informacyjnej w powyższym zakresie, udostępnianie czasopism i zbiorów bibliotecznych. W czterech skontrolowanych jednostkach z dziesięciu powierzonych im przez organizatora zadania statutowe obejmowały także sport, rekreację, profilaktykę oraz inne formy aktywności społecznej. Dyrektorzy poszczególnych jednostek wskazywali, że miało to na celu efektywne wykorzystanie zasobów lokalowych i ludzkich oraz rozwój działań interdyscyplinarnych jako odpowiedź na realne potrzeby mieszkańców. Ponadto wskazywano także na możliwość minimalizacji kosztów poprzez łączenie funkcji kulturalnej i sportowej oraz zwiększenia szansy na uzyskanie dofinansowania zewnętrznego. Działalność kontrolowanych jednostek obejmowała koncerty, spektakle, wystawy, warsztaty artystyczne, ale również imprezy sportowe i rekreacyjne (rajdy, biegi), wydarzenia patriotyczne i historyczne (uroczystości rocznicowe, dni pamięci), a także zajęcia społeczno-profilaktyczne (warsztaty rodzinne, półkolonie, programy edukacyjne dla dzieci i seniorów). Dziewięć z dziesięciu instytucji prowadziło także działalność komercyjną, np. wynajem sal widowiskowych, domków letniskowych czy obiektów sportowych, co było traktowane jako uzupełniające źródło przychodów. W zależności od wielkości gminy, a tym samym wysokości dotacji podmiotowej, zakres działalności poszczególnych instytucji oraz ich oferta kulturalna były zróżnicowane i dostosowane do wysokości środków otrzymanych w ramach dotacji. W większych miastach, takich jak Łask, Łowicz czy Pabianice, instytucje kultury organizowały rocznie setki wydarzeń dla tysięcy uczestników, wykorzystując przy tym szeroką infrastrukturę techniczną. Ich oferta obejmowała nie tylko organizację wydarzeń artystycznych, ale także prowadzenie kin, działalność medialną i telewizyjną. W instytucjach tych podkreślano potrzebę profesjonalizacji działań w obszarze kultury wskazując jednocześnie na konieczność ich oddzielenia od innych realizowanych przez jednostki zadań, które wiązały się jedynie pośrednio z działalnością kulturalną. W mniejszych gminach – Moszczenica, Zgierz (GOK Dzierżązna), Poddębice, Ksawerów, Nowosolna (GOK Plichtów), Brójce, Zelów – instytucje kultury pełniły rolę

wielozadaniowych centrów społecznych, które łączyły kulturę ze sportem i rekreacją. Dzięki temu w ramach tych instytucji możliwe było bardziej ekonomiczne gospodarowanie zasobami przy ograniczonych budżetach. Takie ukształtowanie zakresu zadań realizowanych przez poszczególne instytucje pozwalało na wygenerowanie oszczędności i zbudowanie szerszej oferty dla mieszkańców gminy. Ostatecznie, instytucje kultury objęte kontrolą pełniły rolę nie tylko ośrodków kultury, ale również centrów edukacji, integracji, profilaktyki i rekreacji, a ich struktury – z bibliotekami i świetlicami – wpisywały się w ustawowe ramy prowadzenia działalności kulturalnej. W większych miastach (Łask, Żelów, Łowicz) zdecydowano się na specjalizację wyłącznie w zakresie kultury, natomiast w gminach wiejskich i mniejszych ośrodkach miejsko-wiejskich instytucje te miały wielofunkcyjny charakter (Dzierżążna, Moszczenica, Poddębice, Plichtów). [str. 22]

**Program działania  
zasadniczo  
realizowany choć nie  
zawsze prawidłowo  
opublikowany**

We wszystkich kontrolowanych GOK oferta kulturalna była różnorodna. Widoczny był rozwój działalności artystycznej (zajęcia, koła zainteresowań, zespoły) oraz zwiększająca się liczba wydarzeń i uczestników – szczególnie w Ośrodkach Kultury w Brójcach oraz w Moszczenicy<sup>2</sup>. W dwóch instytucjach (w Dzierżążnej oraz Plichtowie) odnotowano spadek liczby imprez lub problem z ich realizacją, głównie z powodów finansowych i organizacyjnych. Instytucje realizowały przedsięwzięcia w oparciu o program działania, poza GOK Pabianice gdzie zamiast programu sporządzono i opublikowano jedynie zadania dyrektora. W sześciu<sup>3</sup> GOK programy opublikowano z opóźnieniem w stosunku do wymaganego terminu, w tym w GOK Dzierżążna jeden z dyrektorów pełniący funkcję w okresie objętym kontrolą nie opublikował programu. W przypadku GOK Łask, Plichtów i Żelów programy te były opublikowane prawidłowo i w wymaganym terminie. Jednakże, program GOK Plichtów był nierealny do wykonania względem zasobów posiadanych przez samorządową instytucję kultury<sup>4</sup>. Natomiast w GOK Łask, w okresie objętym kontrolą zrealizowano zadania merytoryczne ujęte w programie działania za wyjątkiem trzech<sup>5</sup>. [str. 23]

<sup>2</sup> Brójce: liczba imprez wzrosła z 48 w 2022 r. do 84 w 2024 r., uczestników – z 2 200 do niemal 5 900. Moszczenica: liczba kół zainteresowań wzrosła z siedmiu w 2022 r. do 12 w 2025 r., a uczestników wydarzeń z 1 430 do 2 155 osób.

<sup>3</sup> GOK: Brójce, Ksawerów, Moszczenica, Poddębice, Łowicz, Dzierżążna – nie opublikowano programu działania Dyrektor pełniący funkcję do 28 grudnia 2023 r.

<sup>4</sup> Co w konsekwencji doprowadziło do braku realizacji niektórych założeń wskazanych w Programie, w przewidzianym dla nich terminie bądź realizacji w niepełnym zakresie.

<sup>5</sup> Nie powołano koordynatora ds. dostępności, nie zorganizowano procesu naboru wolontariuszy i nie przygotowano cyklicznych szkoleń dla wolontariuszy (streetworking, service design itp.), nie opracowano dokumentu opisującego politykę kulturalną gminy Łask na 2022–2024.

<b>Nierzetelna sprawozdawczość statystyczna</b>	<p>Obowiązki sprawozdawcze realizowały bez zastrzeżeń GOK Dzierżązna i Pabianice. W pozostałych ośmiu jednostkach stwierdzono rozbieżności między danymi ujmowanymi w sprawozdaniach statystycznych a innymi sprawozdaniami i dokumentami źródłowymi. Poza jednostkowymi przypadkami<sup>6</sup> obowiązek sprawozdawczy realizowany był terminowo. [str. 23-24]</p>
<b>Monitoring efektów działania oraz zapewnienia rzetelności i dokładności danych był zróżnicowany</b>	<p>Objęte kontrolą instytucje kultury w województwie łódzkim co do zasady realizowały swoje zadania statutowe, jednak poziom skuteczności monitorowania efektów działalności oraz zapewniania rzetelności i dokładności danych był zróżnicowany. W części jednostek (m.in. GOK: Brójce, Pabianice, Łowicz) funkcjonowały rozbudowane mechanizmy kontroli i dokumentowania uczestnictwa w wydarzeniach i organizowanych aktywnościach, co umożliwiło bieżącą ewaluację oferty programowej i dostosowywanie jej do potrzeb mieszkańców. Z kolei w innych placówkach (m.in. GOK: Ksawerów, Łask, Plichtów) stwierdzono brak odrębnych procedur. Pozytywnie należy ocenić wprowadzanie w części ośrodków (np. Poddębice, Żelów, Dzierżązna) regulaminów kontroli zarządczej, analiz ryzyka oraz polityk zarządzania ryzykiem, które pozwoliły na usprawnienie procesów monitoringu i zwiększenia przejrzystości działań. [str. 24]</p>
<b>Rzetelne zgłaszanie zmian w księgach rejestrowych przez sześć GOK</b>	<p>W sześciu skontrolowanych GOK rzetelnie zgłaszano zmiany w księgach rejestrowych<sup>7</sup>. W czterech ośrodkach<sup>8</sup> stwierdzono nieprawidłowości związane z aktualizacją danych zamieszczonych w rejestrach. [str. 24-25]</p>
<b>Obowiązujące regulaminy organizacyjne nie zawsze z wymaganą opinią</b>	<p>Wszystkie instytucje wprowadziły regulaminy organizacyjne, jednak nie zawsze były one zgodne z aktualnym schematem organizacyjnym. Cztery jednostki<sup>9</sup> wprowadziły regulaminy w pełni prawidłowo. W GOK Łowicz wystąpiła nieprawidłowość o charakterze formalnym. Natomiast w pięciu Instytucjach<sup>10</sup> stwierdzono nieprawidłowości o większym stopniu istotności – w tym brak wymaganej opinii Organizatora do regulaminu organizacyjnego lub jej formalnego potwierdzenia bądź nieaktualizowanie regulaminów mimo zmian organizacyjnych w jednostce. [str. 25]</p>
<b>Brak zasad rekrutacji/dowolność w zatrudnianiu</b>	<p>Przepisy prawa nie nakładały na instytucje kultury obowiązku opracowania i stosowania regulaminu naboru pracowników. W sześciu<sup>11</sup> objętych kontrolą Instytucjach zatrudnienie odbywało się na podstawie</p>

<sup>6</sup> GOK: Ksawerów i Moszczenica.

<sup>7</sup> Najwyższa Izba Kontroli nie badała sposobu prowadzenia ksiąg rejestrowych i rejestrów instytucji kultury przez samorządy (urzędy gminy nie były objęte kontrolą), a jedynie weryfikowała poprawność zgłaszania zmian w rejestrze przez Dyrektorów GOK.

<sup>8</sup> GOK: Moszczenica, Plichtów, Poddębice, Pabianice.

<sup>9</sup> GOK: Brójce, Ksawerów, Żelów, Łask.

<sup>10</sup> GOK: Moszczenica, Dzierżązna, Plichtów, Poddębice, Pabianice.

<sup>11</sup> GOK: Brójce, Ksawerów, Moszczenica, Żelów, Łowicz, Pabianice.

ogólnych przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeksu pracy<sup>12</sup>. Brak wewnętrznych zasad rekrutacji w postaci regulaminów, czy wytycznych, pozwalał dyrektorom na większą elastyczność w kwestii decyzji zatrudnieniowych.

Regulaminy rekrutacji wprowadzono w czterech<sup>13</sup> jednostkach, przy czym samo wprowadzenie tych regulacji nie gwarantowało przestrzegania ich zapisów. W GOK Łask i Pabianice regulaminy stosowane były rzetelnie, a nabory dokumentowano i przeprowadzano transparentnie. Z kolei w GOK Dzierżązna wystąpiły nieprawidłowości dot. braku publikacji ogłoszeń i wyników naborów, a w GOK Plichtów regulamin stosowano wybiórczo, stwierdzono brak ofert dla części stanowisk, braki w dokumentacji oraz niepowołanie komisji rekrutacyjnej.

W dziesięciu objętych kontrolą GOK, w latach 2022–2024, utworzonych było łącznie odpowiednio: 107, 109 i 105 etatów, w tym samym czasie na podstawie umów cywilnoprawnych zatrudniono (łącznie) odpowiednio: 221, 234 i 287 osób<sup>14</sup>. Z przedstawionych danych wynika znaczący wzrost liczby umów cywilnoprawnych w stosunku do liczby etatów. Tendencja zatrudniania pracowników na podstawie umów cywilnoprawnych wynikała głównie z uwagi na chęć poszerzenia oferty realizowanych przez GOK zajęć kierowanych do lokalnej społeczności. Z punktu widzenia organizacyjnego pozwala na opracowanie dynamicznej oferty kulturalnej, ale wymaga sprawnego zarządzania, delegowania uprawnień, egzekwowania zobowiązań i dokumentowania współpracy.

Zatrudnianie<sup>15</sup> pracowników artystycznych<sup>16</sup> w skontrolowanych GOK miało charakter incydentalny. W przypadku GOK Dzierżązna nie zatrudniano od lipca 2024 r. żadnej osoby odpowiedzialnej za działalność kulturalną. Brak etatowych pracowników artystycznych, czy nawet pracowników odpowiedzialnych za działania kulturalne rekompensowany był zatrudnieniem w oparciu o umowy cywilnoprawne.

Równie istotnym elementem działalności jednostek było doskonalenie zawodowe kadry. Szkolenia obejmowały m.in. zagadnienia BHP, ochrony danych osobowych, rachunkowości instytucji kultury, komunikacji z odbiorcami czy prowadzenie zajęć dla osób z niepełnosprawnościami. [str. 25-29]

---

<sup>12</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 277, ze zm., dalej: Kodeks pracy.

<sup>13</sup> GOK: Dzierżązna, Plichtów, Łask, Poddębice.

<sup>14</sup> W I kwartale 2025 r. – 128.

<sup>15</sup> Zatrudnienie na podstawie umowy o pracę w GOK Ksawerów, Zelów, Pabianice

<sup>16</sup> Pracownikiem artystycznym w świetle art. 26a ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej jest osoba zatrudniona w instytucji kultury do wykonywania pracy polegającej na tworzeniu, opracowywaniu lub artystycznym wykonywaniu utworów.

**Prawidłowe  
wynagradzanie,  
choć nie we  
wszystkich GOK**

W GOK: Brójce, Moszczenica, Dzierżązna, Poddębice, Żelów i Łowicz wynagrodzenia były naliczane zgodnie z regulaminami wynagradzania, a dodatki i nagrody przyznawane zgodnie z obowiązującymi przepisami. W tych instytucjach przestrzegano zarówno zasad ustalania stawek, jak i wypłaty premii oraz nagród jubileuszowych. W czterech instytucjach stwierdzono natomiast nieprawidłowości w tym zakresie. I tak: w GOK Ksawerów regulamin wynagradzania nie określał minimalnego ani maksymalnego wynagrodzenia, a dokumentacja przyznanych nagród była niekompletna. W GOK Plichtów część dodatków specjalnych była wypłacana niezgodnie z regulaminem, a w jednym przypadku przyznano je za zadania, których pracownik w ogóle nie realizował. W pozostałych dwóch jednostkach brakowało formalnych potwierdzeń dla przyznanych nagród i zapoznania pracowników z regulaminem<sup>17</sup>, a także aktualizacji w zakresie stanowisk pracy i wysokości minimalnego wynagrodzenia<sup>18</sup>.

Choć stwierdzone nieprawidłowości nie wpływały bezpośrednio na prawidłowość naliczenia wynagrodzenia, to jednak regulaminy wynagradzania powinny być aktualne, jednoznaczne i zapewniać pracownikom pełną przejrzystość zasad wynagradzania, przyznawania nagród, dodatków i premii. [str. 29]

**Bariery i utrudnienia  
w dostępie osób  
z niepełnosprawnością  
ruchową do budynków  
GOK**

Kontrolowane instytucje zlokalizowane były w budynkach, które posiadały bariery i utrudnienia w dostępie dla osób z niepełnosprawnościami. W trakcie kontroli stwierdzono powtarzające się braki w infrastrukturze ośrodków m.in.: ograniczony dostęp do wyższych kondygnacji (brak wind, platform czy schodolazów) wystąpił w sześciu<sup>19</sup> GOK, niewyznaczenie lub nieoznaczenie miejsca parkingowego dla samochodów używanych przez osoby z niepełnosprawnościami w ośmiu<sup>20</sup> Ośrodkach. Ponadto w czterech<sup>21</sup> jednostkach brak było pomieszczeń sanitarnohigienicznych dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. [str. 29-30]

**Nieprawidłowości  
w zakresie  
bezpieczeństwa  
pożarowego i stanu  
technicznego  
budynków**

W większości<sup>22</sup> GOK objętych kontrolą stwierdzono, że budynki są odpowiednio wyposażone w gaśnice, hydranty, przeciwpożarowe wyłączniki prądu oraz systemy alarmowe i monitoring. Drogi ewakuacyjne co do zasady były oznakowane, dostępne i prowadziły do wyznaczonych punktów zbiórki. GOK Brójce, Łask, Pabianice i Żelów prowadziły książki obiektów budowlanych zgodnie z wymogami Prawa budowlanego, co pozwalało na bieżące śledzenie stanu technicznego budynków.

<sup>17</sup> GOK Łask.

<sup>18</sup> GOK Pabianice.

<sup>19</sup> GOK: Brójce (w świetlicy w Bukowcu), Plichtów, Dzierżązna, Łask, Pabianice, Łowicz.

<sup>20</sup> GOK: Brójce, Ksawerów, Moszczenica, Dzierżązna, Plichtów, Łask, Poddębice, Żelów.

<sup>21</sup> GOK: Brójce (m.in. w dwóch świetlicach), Moszczenica, Plichtów, Pabianice.

<sup>22</sup> GOK: Brójce, Ksawerów, Dzierżązna, Poddębice, Pabianice, Żelów.

W czterech jednostkach<sup>23</sup> wpisy do ksiąg obiektów budowlanych nie były dokonywane na bieżąco.

W poszczególnych obiektach (GOK Plichtów, GOK Poddębice w Pałacu i Pijalni Wód Termalnych, GOK Moszczenica w Hali sportowej) instrukcje bezpieczeństwa pożarowego nie były aktualizowane w terminie<sup>24</sup>. W GOK w Moszczenicy pięć z dwunastu wyjść ewakuacyjnych budynku głównego było zamkniętych podczas oględzin, a w GOK Łowicz brakowało oznakowania odcinka drogi ewakuacyjnej<sup>25</sup>. W GOK Plichtów osoby pracujące w świetlicy w Kalonce nie zostały zapoznane z instrukcją bezpieczeństwa pożarowego ani nie zostały przeszkolone w zakresie postępowania na wypadek wystąpienia pożaru/zagrożeń.

Zdaniem NIK konieczna jest aktualizacja procedur przeciwpożarowych, zapoznanie z nimi pracowników i właściwe oznakowaniem dróg ewakuacyjnych. Jest to niezbędne dla ochrony życia i zdrowia zarówno pracowników instytucji jak i osób odwiedzających domy kultury, a także dla zapewnienia szybkiej reakcji służb ratowniczych w przypadku wystąpienia zagrożenia pożarowego. [str. 30-32]

#### Rzetelna współpraca na rzecz kultury

Planując i realizując przedsięwzięcia kulturalne samorządowe instytucje kultury współpracowały głównie z organami gminy i lokalną społecznością. Plany działalności kulturalnej były przedstawiane właściwym komisjom oraz Radzie Gminy. Gminne Ośrodki Kultury współpracowały m.in. z lokalnymi Ochotniczymi Strażami Pożarnymi, kołami gospodyń wiejskich, parafiami, amatorskimi zespołami oraz lokalnymi twórcami i stowarzyszeniami działającymi na rzecz kultury. Na szczeblu ponadgminnym nawiązywano współpracę m.in. z archiwami, muzeami oraz innymi domami kultury. W ramach współpracy, promocji i pomocy, instytucje kultury udostępniały sprzęt i pomieszczenia lokalnym twórcom.

Zdaniem NIK merytoryczna współpraca na rzecz kultury wspierała rozwój i promowała lokalne inicjatywy. [str. 32]

#### Prawidłowa strategia komunikacyjna

GOK informowały lokalne społeczności o wydarzeniach kulturalnych m.in. o wydarzeniach kulturalnych, m.in. poprzez media społecznościowe, strony internetowe, a także w sposób tradycyjny, tj. plakaty, ogłoszenia, ulotki, przekazywanie informacji do szkół oraz parafii, czy współpracę z lokalnymi gazetami. W przypadku GOK Pabianice dodatkowo przez własną telewizję (TV ProMOK), a GOK Łowicz - miejskie podświetlane tablice reklamowe – tzw. „city light”).

<sup>23</sup> GOK: Moszczenica, Ksawerów, Plichtów i Łowicz.

<sup>24</sup> Bądź nie były opracowane (GOK Plichtów – świetlica w Kalonce).

<sup>25</sup> W trakcie kontroli NIK brakujące oznakowanie zostało uzupełnione.

**Trudności i bariery  
w prowadzeniu  
działalności  
kulturalnej**

W ocenie NIK stosowane narzędzia komunikacji dostosowane były do możliwości finansowych jednostek. [str. 32]

W trakcie kontroli Dyrektorzy GOK wskazywali, że podstawową trudnością związaną z kierowaniem samorządowymi instytucjami kultury, były ograniczone środki finansowe<sup>26</sup>. Kolejną najczęściej wymienianą przyczyną wpływającą na jakość świadczonych usług była infrastruktura<sup>27</sup>, głównie w rozumieniu braków lokalowych, niedostosowanie do potrzeb wielkości sal widowiskowych, a także konieczność przeprowadzenia remontów i modernizacji oraz braki sprzętowe. Na trudności kadrowe i brak na rynku wykwalifikowanych pracowników wskazało dwóch<sup>28</sup> dyrektorów, a na biurokrację trzech<sup>29</sup>. Tylko jeden dyrektor nie dostrzegł w prowadzeniu działalności kulturalnej żadnych przeszkód (GOK Brójce). [str. 32-34]

**Nieaktualność,  
niekompletność  
lub brak stosowania  
zasad polityki  
rachunkowości**

Przeprowadzona kontrola wykazała, że wszystkie skontrolowane instytucje kultury formalnie posiadały dokumentację opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, jednak w większości przypadków dokumenty te nie spełniały wymogów określonych w art. 10 ustawy o rachunkowości. W pięciu<sup>30</sup> jednostkach stwierdzono nieprawidłowości, świadczące o nieaktualności, niekompletności lub braku stosowania przyjętych zasad rachunkowości.

Najczęściej występującym problemem był brak systematycznej aktualizacji polityki rachunkowości, mimo zmian w strukturze organizacyjnej, wykorzystywanym oprogramowaniu finansowo-księgowym czy przepisach prawa.

W czterech jednostkach<sup>31</sup> stwierdzono nieprawidłowości w zakresie opisu systemów informatycznych – w polityce rachunkowości nie zamieszczono informacji o wersjach oprogramowania, dacie rozpoczęcia jego eksploatacji czy zasadach ochrony danych. Stwierdzone naruszenia przepisów w ww. obszarze ograniczały przejrzystość i bezpieczeństwo procesów przetwarzania danych finansowych.

W dwóch GOK (Dzierżązna, Poddębice) nie ujęto w politykach rachunkowości zasad dotyczących funduszu rezerwowego, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3) ustawy o rachunkowości. [str. 34-35]

<sup>26</sup> Taką przeszkodę w sprawnym działaniu zidentyfikowało siedmiu Dyrektorów (GOK: Ksawerów, Moszczenica, Plichtów, Poddębice, Żelów, Pabianice, Łowicz).

<sup>27</sup> Na niewystarczającą infrastrukturę powołało się sześciu dyrektorów (GOK: Dzierżązna, Plichtów, Łask, Żelów, Pabianice, Łowicz).

<sup>28</sup> GOK: Łask, Poddębice.

<sup>29</sup> GOK: Poddębice, Pabianice, Łask.

<sup>30</sup> GOK: Brójce, Moszczenica, Łask, Poddębice, Łowicz.

<sup>31</sup> GOK: Łask, Poddębice, Moszczenica, Łowicz.

**Nieprawidłowości  
w planowaniu  
finansowym  
w połowie jednostek**

Wszystkie GOK prowadziły gospodarkę finansową w oparciu o roczne plany finansowe. W pięciu GOK<sup>32</sup>, plany opracowywano rzetelnie, a zmiany w zakresie uzyskiwanych przychodów i ponoszonych kosztów wprowadzano na bieżąco. W jednostkach tych proces planowania był oparty na analizie rzeczywistych potrzeb oraz potencjalnych źródeł finansowania. Nieprawidłowości odnotowano w pozostałych pięciu GOK<sup>33</sup>. Dotyczyły one głównie braku aktualizacji planów po zmianach przychodów i nieterminowego przekazywania dokumentacji do organizatora. O ile stwierdzone w trzech jednostkach błędy rachunkowe i rozbieżności w strukturze kosztów nie miały wpływu na prawidłowość prowadzonej gospodarki finansowej, to błędy w informacjach z przebiegu wykonania (półroczne) i w sprawozdaniach z wykonania (roczne) planów finansowych oraz w sprawozdaniach finansowych w GOK Poddębice wpłynęły na wynik finansowy w latach objętych kontrolą, zaś w GOK Plichtów uniemożliwiły organizatorowi zweryfikowanie, w jakim stopniu zrealizowano plan przychodów z prowadzonej działalności oraz w jakiej wysokości wydatkowano środki z dotacji otrzymanych z budżetu organizatora (kwota środków niewykorzystanych w danym roku nie została „przyporządkowana” do konkretnego źródła przychodów).

W ocenie NIK rzetelne plany finansowe są kluczowymi dokumentami dla instytucji kultury, ponieważ umożliwiają dyrektorom efektywne zarządzanie zasobami, realizację statutowych celów, zaplanowanych zadań, a także zapewniają ciągłość działania instytucji. Pozwalają również na kontrolę ponoszonych kosztów. [str. 35-36]

**Struktura przychodów  
oparta o dotacje  
organizatora**

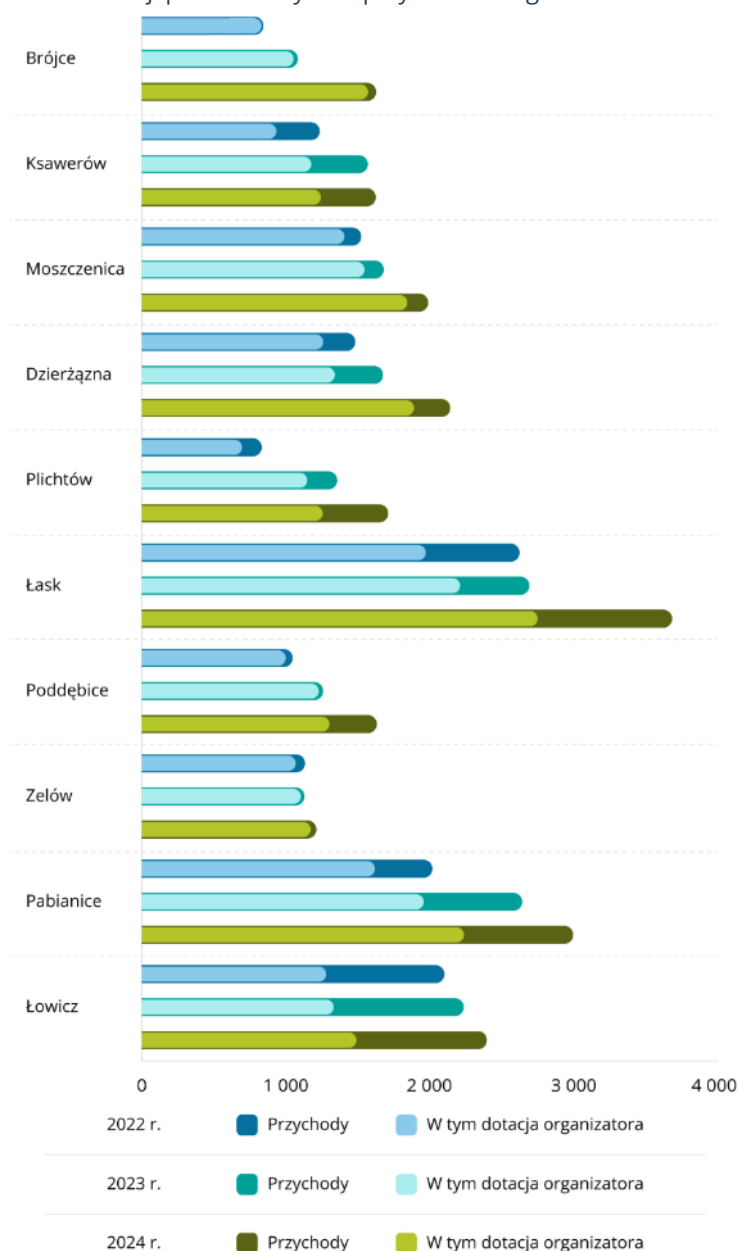
W wyniku analizy danych finansowych dziesięciu samorządowych instytucji kultury w zakresie otrzymanych i wykorzystanych dotacji w latach 2022–2025, stwierdzono, że dotacje podmiotowe organizatorów wypłacone w łącznej kwocie 53 551,1 tys. zł, stanowiły 81% wszystkich przychodów GOK, zaś dotacje celowe organizatorów w kwocie 2 883,4 tys. zł stanowiły 5% przychodów. Dla poszczególnych Ośrodków udział dotacji organizatora stanowił znaczny udział w przychodach: od 61% (GOK Łask) do 97% (GOK Brójce). Taka struktura przychodów wskazuje, że dotacje organizatora były głównym źródłem finansowania i bez tego wsparcia GOK nie byłyby w stanie funkcjonować.

<sup>32</sup> GOK: Brójce, Łask, Zelów, Pabianice, Łowicz.

<sup>33</sup> GOK: Ksawerów, Moszczenica, Dzierżazna, Plichtów, Poddębice.

## Infografika nr 2

## Udział dotacji podmiotowych w przychodach ogółem



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych zgromadzonych w trakcie kontroli.

Łączna wysokość przekazanych przez organizatorów dotacji rosła z roku na rok, przy czym wynikało to głównie ze wzrostu kosztów utrzymania i wzrostu wynagrodzeń (wzrost kwoty minimalnego wynagrodzenia). Najwyższe kwoty organizatorzy przekazali (łącznie w latach 2022–2024) jednostkom w Łasku (6 972,9 tys. zł) oraz Pabianicach (5 849,0 tys. zł). Najniższy poziom dotacji wykazano w mniejszych ośrodkach, takich jak GOK Brójce (3 485,7 tys. zł<sup>34</sup>), czy najmniej GOK Ksawerów (3 374,2 tys. zł).

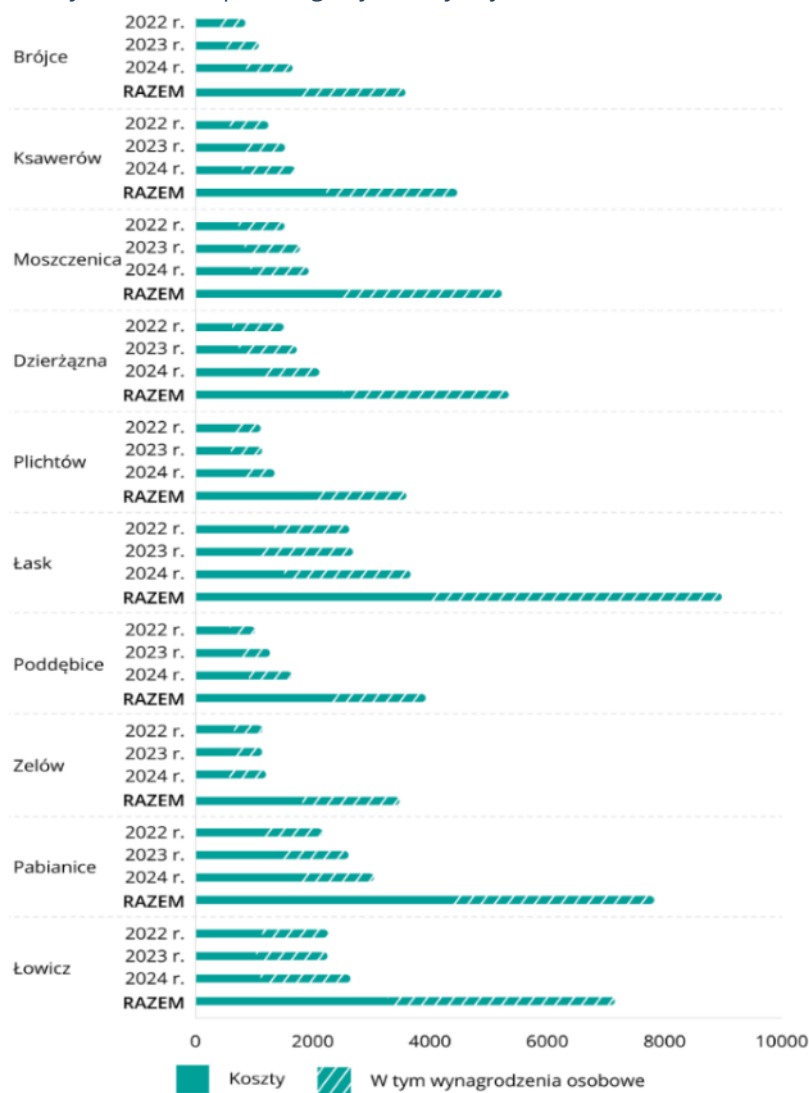
<sup>34</sup> Kwota otrzymanej dotacji w latach 2022–2024 wyniosła 3 515,0 tys. zł, z tego 3 040,0 tys. zł dotacji podmiotowej (w kolejnych latach 740,0 tys. zł, 940,0 tys. zł i 1 360,0 tys. zł)

GOK występowały również o dofinansowania zewnętrzne<sup>35</sup>. Dodatkowym źródłem przychodów była także sprzedaż biletów na organizowane przedsięwzięcia i pokrywanie przez uczestników kosztów udziału w zajęciach.

Koszty działalności GOK w latach 2022–2024 wynosiły łącznie we wszystkich jednostkach 53 556,1 tys. zł. Najniższe koszty poniósł GOK Żelów (3 479,1 tys. zł), a najwyższe – GOK Łask (8 974,4 tys. zł).

### Infografika nr 3

#### Koszty działalności poszczególnych instytucji



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych zgromadzonych w trakcie kontroli.

Najwyższą pozycję w strukturze kosztów wszystkich kontrolowanych jednostek łącznie stanowiły wynagrodzenia w wysokości 26 829,1 tys. zł (50%).

i 475,0 tys. zł dotacji celowej (135,0 tys. zł, 120,0 tys. zł, i 220,0 tys. zł). Wykorzystana dotacja: 3 485,7 tys. zł (w 2022 r. nie wykorzystano pełnej kwoty otrzymanej dotacji podmiotowej, tj. z 740,0 tys. zł wykorzystano 710,7 tys. zł).

<sup>35</sup> M.in. z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Narodowego Instytutu Muzyki i Tańca, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa

## Infografika nr 4

Koszty działalności samorządowych instytucji kultury w przeliczeniu na jednego mieszkańca



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych zgromadzonych w trakcie kontroli.

Średni koszt funkcjonowania objętych kontrolą GOK w latach 2022–2024 w przeliczeniu na jednego mieszkańca<sup>36</sup> wyniósł 123 zł. Najwyższy koszt

<sup>36</sup> Źródło informacji o liczbie mieszkańców poszczególnych gmin: Statystyczne Vademecum Samorządowca – <https://svs.stat.gov.pl> odłona 27 października 2025 r. Wskazana średnia liczb mieszkańców danej gminy była wynikiem następującego działania: zsumowano dane

per capita wystąpił w przypadku GOK Plichtów (gmina Nowosolna) 209,4 zł, a najniższy 43,1 zł w GOK Pabianice. Wskazuje to na prawidłowość, że w małych ośrodkach (gmina Nowosolna 5,7 tys. mieszkańców) koszt funkcjonowania przeliczony na jednego mieszkańca był znacząco wyższy niż w przypadku większych ośrodków (Pabianice 60,6 tys. mieszkańców).

[str. 36-37]

**Wykorzystanie dotacji zgodnie z przeznaczeniem w dziewięciu GOK, a w jednym istotna nieprawidłowość**

W dziewięciu<sup>37</sup> z dziesięciu skontrolowanych jednostek środki wykorzystywane były zgodnie z przeznaczeniem, a dokumentacja finansowo-księgowa pozwalała na jednoznaczne powiązanie wydatków ze środkami z dotacji. Dowody księgowe spełniały wymagania ustawy o rachunkowości, a rozliczenia należności i zobowiązań realizowane były terminowo, w wysokości odpowiadającej kwocie środków pieniężnych uzyskanych należności oraz zaciągniętych zobowiązań. W GOK Plichtów natomiast, Dyrektor na koniec każdego roku w okresie objętym kontrolą nie rozliczył dotacji podmiotowych otrzymanych na lata 2022–2024 i wykorzystanych w ww. latach, wbrew obowiązkowi wynikającemu z § 4 pkt 2 umowy w sprawie warunków organizacyjno-finansowych działalności, zawartej pomiędzy Wójtem Gminy Nowosolna a Dyrektorem. Ponadto wbrew obowiązkowi określonymu w art. 251 ust. 1 ufp Dyrektor nie zwrócił organizatorowi w terminie określonym w przepisie niewykorzystanych środków z dotacji podmiotowych w latach 2022–2024 w łącznej kwocie 619,0 tys. zł.

[str. 37-38]

**Rzetelne i prawidłowe pozyskiwanie środków od podmiotów innych niż organizator oraz prawidłowe ich wydatkowanie w siedmiu jednostkach objętych kontrolą**

Wszystkie skontrolowane samorządowe instytucje kultury prowadziły działania zmierzające do pozyskania<sup>38</sup> dodatkowych środków finansowych od instytucji innych niż organizator. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie strony formalnej: nierzetelnych opisów dowodów księgowych, braku przekazania sprawozdania lub jego niekompletności i drobnych błędów rachunkowych.

Analiza wykazała, że w siedmiu<sup>39</sup> spośród dziesięciu instytucji pozyskane środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem oraz prawidłowo udokumentowane.

Kontrola wykazała również, że jednostki aplikowały o środki zewnętrzne z różnorodnych źródeł finansowania.

[str. 38]

---

o liczbie mieszkańców każdej z 10 gmin za lata 2022–2024 i podzielono przez liczbę lat (przez trzy lata).

<sup>37</sup> GOK: Brójce, Moszczenica, Dzierżazna, Łask, Żelów, Pabianice, Łowicz, Poddębice, Ksawerów.

<sup>38</sup> GOK Ksawerów zawarł jedną umowę na sprzedaż usługi promocyjnej (35,0 tys. zł), a GOK Żelów pozyskał jedną dotację w wysokości 6,0 tys. zł w ramach programu działającego lokalnie. Pozostałe jednostki wykazywały się większą aktywnością i skutecznością: GOK Łowicz 425,4 tys. zł, Łask 242 tys. zł, Moszczenica 121,6 tys. zł.

<sup>39</sup> GOK: Ksawerów, Dzierżazna, Łask, Poddębice, Żelów, Pabianice, Łowicz.

**Nieutworzenie funduszu rezerwowego w jednym GOK**

Wszystkie objęte kontrolą instytucje utworzyły fundusz instytucji kultury, a fundusz rezerwow<sup>40</sup> – wszystkie GOK, za wyjątkiem GOK Dzierżązna. Ponadto w czterech GOK<sup>41</sup> zysk netto błędnie zaksięgowano w poszczególnych latach na koncie funduszu instytucji kultury zamiast na koncie funduszu rezerwowego. [str. 38]

**Nieprawidłowości formalno-organizacyjne w czterech GOK w zakresie realizacji zamówień**

We wszystkich dziesięciu GOK funkcjonowały regulacje dla zamówień o wartości nieprzekraczającej kwoty 130 tys. zł netto. Procesy zakupowe były w większości sformalizowane i oparte na prostych, czytelnych zasadach konkurencyjności. Niemniej w czterech<sup>42</sup> podmiotach stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalno-organizacyjnym. [str. 39]

**Sprawozdawczość finansowa z nieprawidłowościami dot. terminowości i rzetelności**

Kontrolę sprawozdawczości finansowej ośrodków kultury za lata 2022–2024 przeprowadzono na podstawie analizy próby: sprawozdań Rb-N, Rb-Z, informacji półrocznych oraz sprawozdań rocznych z wykonania planów finansowych, a także sprawozdań finansowych. System sprawozdawczości finansowej w kontrolowanych jednostkach formalnie funkcjonował: większość dokumentów była sporządzana i przekazywana właściwym organom. Niemniej, wystąpiły nieprawidłowości związane z terminowością i rzetelnością składanych sprawozdań. [str. 39-40]

**Odstępstwa od cenników lub naruszenie wewnętrznych przepisów w zakresie gospodarowania powierzonym mieniem**

GOK zarządzały powierzonym mieniem w postaci budynków oraz infrastrukturą wykorzystywaną do prowadzenia zajęć i innych wydarzeń. Te zasoby w dziesięciu na dziesięć<sup>43</sup> GOK były wykorzystywane jako źródło przychodów. W siedmiu<sup>44</sup> instytucjach wprowadzono formalne regulaminy dotyczące najmu powierzchni. W trakcie kontroli stwierdzono odstępstwa od zapisów cenników i regulaminów najmu w GOK Łowicz i Łask. Naruszenie wewnętrznych przepisów i procedur stwierdzono w GOK Ksawerów, a poddzierżawę bez pisemnej zgody gminy w GOK Moszczenica. [str. 40-41]

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 29 ust. 1–4 ustawy o działalności kulturalnej, instytucje kultury zobowiązane są do utworzenia funduszu instytucji kultury oraz funduszu rezerwowego. Ten ostatni tworzy się z zysku netto za poprzedni rok obrotowy i przeznaczają na pokrycie strat instytucji kultury.

<sup>41</sup> GOK: Ksawerów, Moszczenica, Dzierżązna i Poddębice.

<sup>42</sup> GOK Ksawerów (brak sprawozdań z udzielonych zamówień publicznych za lata 2022 i 2024), GOK Moszczenica (postępowanie udokumentowane niezgodnie z regulaminem), GOK Plichtów (postępowania przeprowadzone z uchybieniem regulaminu udzielania zamówień), GOK Łowicz (brak planu postępowania o udzielenie zamówień publicznych).

<sup>43</sup> Poza GOK Brójce.

<sup>44</sup> GOK: Ksawerów, Moszczenica, Dzierżązna, Plichtów, Łask, Pabianice, Łowicz.

## 4. WNIOSKI

---

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków systemowych. Natomiast do Dyrektorów GOK, w związku ze stwierdzonymi w jednostkach nieprawidłowościami, sformułowano w wystąpieniach pokontrolnych wnioski pokontrolne m.in. o zaktualizowanie planów ewakuacyjnych, instrukcji postępowania w przypadku wystąpienia pożaru oraz wewnętrznych regulaminów i polityk rachunkowości, a także o zwrot niewykorzystanych kwot dotacji.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Gospodarka finansowa i realizacja zadań dalekie od stanu prawidłowego

We wszystkich skontrolowanych instytucjach kultury NIK stwierdziła nieprawidłowości o różnym stopniu istotności, począwszy od uchybień terminowości, głównie dotyczącej sprawozdawczości statystycznej i finansowej, rzetelności opracowania i stosowania regulaminów, czy nieprawidłowości dotyczące infrastruktury (sposobu prowadzenia ksiąg obiektów, niedochowania wymogów z zakresu ochrony ppoż., niedostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, nieprzestrzegania regulaminu wynajmu) po nieprawidłowości dotyczące finansów, w zakresie m.in. planowania finansowego, wnioskowania i rozliczenia dotacji (w tym braku zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji).

Zasadniczym problemem kontrolowanych GOK był brak środków finansowych, który obligował dyrektorów jednostek do realizacji działań statutowych oraz przygotowywania oferty programowej na miarę otrzymywanych dotacji od organizatorów, jak również brak skutecznego nadzoru ze strony dyrektorów GOK nad stosowaniem obowiązujących w jednostkach procedur oraz prawidłowością i rzetelnością przygotowywanych dokumentów.

### 5.1. ORGANIZACJA I REALIZACJA ZADAŃ STATUTOWYCH GMINNYCH OŚRODKÓW KULTURY

#### Zakres działania GOK, dynamiczny rozwój oferty kulturalnej

Kontrolowane instytucje wykonywały zadania zgodnie ze swoimi statutami, realizowały przyjęte programy działania (poza dwoma<sup>45</sup> przypadkami), działały aktywnie, poszerzały ofertę i głównie z tego względu przyciągały coraz więcej mieszkańców.

Średnia liczba imprez realizowanych przez jednostki objęte kontrolą wynosiła w latach 2022–2024 odpowiednio: 54, 74, 91. Z uwagi na zróżnicowanie liczby mieszkańców gmin, w których zlokalizowane były jednostki objęte kontrolą, a także wielkość budżetów przewidzianych na realizację imprez oraz ich charakter liczba uczestników była znacząco zróżnicowana. Przykładowo, w imprezach organizowanych przez GOK Moszczenica wzięło udział w 2024 r. 2,2 tys. uczestników, podczas gdy 19,3 tys. osób brało udział w wydarzeniach realizowanych w GOK Łask, a 53,1 tys. przez GOK Pabianice.

Wzrastała również liczba uczestników imprez organizowanych przez GOK objęte kontrolą. Średnio w każdym z lat okresu 2022–2024 odnotowano odpowiednio 7,3 tys., 10,7 tys. oraz 12,5 tysiąca.

<sup>45</sup> GOK Łask nie zrealizował trzech zadań. W GOK Pabianice nie sporządzano programu działania zastępując go dokumentem określającym zadania dyrektora.

## Opracowanie i publikacja programu

Dziewięć <sup>46</sup> z dziesięciu skontrolowanych jednostek działało w oparciu o program działania, stwierdzono również przypadek sporządzenia programu z opóźnieniem (GOK Poddębice). W GOK Pabianice nie opracowano programu działania, zastępując go dokumentem wskazującym zadania Dyrektora.

W przypadku sześciu instytucji (GOK: Brójce, Ksawerów, Moszczenica, Poddębice, Dzierżązna<sup>47</sup>, Łowicz) nie zrealizowano obowiązku opublikowania programu działania w terminie określonym ustawą o działalności kulturalnej.

### Publikacja z opóźnieniem

Programy **GOK Poddębice** sporządzone w 2021 r. i w 2024 r. opublikowane były z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 47 i dziewięć miesięcy.

### Niepełna realizacja programu działania – przykład

Dyrektor **GOK Łask** w okresie objętym kontrolą nie zrealizował wszystkich zadań ujętych w programie działania, stanowiącym załącznik do umowy, określającej warunki organizacyjne działalności instytucji kultury: na 2022 r. nie powołano koordynatora ds. dostępności, natomiast na 2021 r. i 2022 r., nie zorganizowano procesu naboru wolontariuszy i nie przygotowano cyklicznych szkoleń dla wolontariuszy.

Prawidłowo ocenione zostało opracowanie oraz publikacja programu przez dyrektorów GOK Łask i Żelów. W GOK Plichtów opracowano program nierealny do wykonania biorąc pod uwagę zasoby, co w konsekwencji doprowadziło do braku realizacji niektórych założeń wskazanych w programie, w przewidzianym dla nich terminie bądź realizacji w niepełnym zakresie.

## Sprawozdania statystyczne

Jedynie dwa GOK (Dzierżązna i Pabianice) z dziesięciu objętych kontrolą wywiązywały się z obowiązku określonego w art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy o statystyce publicznej, dot. sporządzania wymaganych sprawozdań statystycznych i terminowo przekazały je do GUS. W pozostałych instytucjach stwierdzono nierzetelne dane w przekazywanych sprawozdaniach, które według wyjaśnień dyrektorów wynikały w dużej mierze z braku wystarczającej precyzji w instrukcjach do wypełnienia sprawozdań, błędnej interpretacji rodzaju podejmowanego wydarzenia (co jest warsztatem, koncertem lub spektaklem muzycznym) z uwagi

<sup>46</sup> GOK: Brójce, Ksawerów, Moszczenica, Dzierżązna, Plichtów, Poddębice, Łask, Żelów, Łowicz.

<sup>47</sup> Nie opublikowano programu działania Dyrektor pełniący funkcję do 28 grudnia 2023 r.

na multidyscyplinarny charakter wydarzeń, błędów matematycznych, niepoprawnej analizy danych czy przeoczenia.

W trzech jednostkach<sup>48</sup> stwierdzono nieterminowe składanie sprawozdań statystycznych, co Dyrektorzy tłumaczyli koniecznością weryfikacji danych, trudnościami w zalogowaniu się na stronę GUS oraz nieaktywnymi drukami sprawozdań.

**Monitoring efektów  
działania i rzetelność  
gromadzonych danych**

W trzech instytucjach dokumentowanie monitoringu było adekwatne i systematyczne:

- w GOK Brójce monitoring oparty był na frekwencji, opiniach mieszkańców, ankietach pracowniczych i sprawozdaniach merytorycznych.
- w GOK Pabianice stosowano deklaracje uczestnictwa, dzienniki zajęć prowadzone przez instruktorów, dokumentację fotograficzną i filmową. Dane o uczestnikach gromadzono na podstawie biletów, zaproszeń, obserwacji pracowników i firm ochroniarskich.
- w GOK Łowicz dane zbierano na podstawie sprzedanych biletów, wydanych wejściówek lub obserwacji frekwencji, a następnie porównywano je z planami i celami w sprawozdaniach rocznych.

W trzech jednostkach monitoring działań nie był wystarczający:

- w GOK Ksawerów do 2025 r. nie wdrożono odrębnych mechanizmów kontroli; dopiero od 2025 r. zaczęto systematycznie dokumentować imprezy;
- w GOK Łask – nie opracowano mechanizmów rzetelnej weryfikacji danych; monitoring oparto na programie działania i instrukcji obiegu dokumentów księgowych;
- w GOK Plichtów wprawdzie istniał system kontroli zarządczej, ale brakowało audytów i przeglądów danych, co uniemożliwiało pełną ocenę realizacji celów.

W trzech jednostkach monitoring oparto o regulaminy kontroli i audyty wewnętrzne:

- w GOK Dzierżązna wdrożono regulaminy i polityki kontroli, a w latach 2021 i 2023 przeprowadzono audyty;
- w GOK Poddębice i Żelów obowiązywał Regulamin kontroli zarządczej. W Żelowie wprowadzono Politykę zarządzania ryzykiem oraz ankietę do samooceny systemu kontroli.

**Rejestr  
instytucji kultury/  
księga rejestrowa**

W sześciu<sup>49</sup> jednostkach w sposób prawidłowy składano wnioski o zmiany w księdze rejestrowej GOK. W Brójcach i Łowiczu prowadzono systematyczną weryfikację danych. W pozostałych jednostkach

<sup>48</sup> GOK: Ksawerów, Moszczenica i Poddębice.

<sup>49</sup> GOK: Brójce, Ksawerów, Dzierżązna, Łask, Żelów, Łowicz.

**Regulamin organizacyjny**

stwierdzono m.in. nieaktualne dane o połączeniach i likwidacjach instytucji, czy też brak wpisów o złożonych sprawozdaniach finansowych.

W czterech<sup>50</sup> z dziesięciu GOK prawidłowo opracowano i wdrożono regulaminy organizacyjne: każdorazowo zasięgano opinii organizatora (art. 13 ust. 3 stawy o działalności kulturalnej), regulaminy były zgodne ze statutami, a ich treść kompleksowo określała strukturę, zadania i odpowiedzialność. W pozostałych przypadkach stwierdzono wprowadzenie regulaminu organizacyjnego bez zaopiniowania przez organizatora<sup>51</sup>, brak aktualizacji regulaminów pomimo wprowadzanych zmian w strukturze organizacyjnej lub brak ich zgodności ze statutem<sup>52</sup>. Jako nieprawidłowe należy wskazać także brak opracowania regulaminu pracy, wymaganego zapisami regulaminu organizacyjnego (GOK Łowicz).

**Regulamin organizacyjny bez opinii organizatora**

W **GOK Dzierżazna** regulamin wprowadzono bez opinii organizatora. Obecna dyrektor nie znała przyczyn takiego stanu. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku regulaminu **GOK Plichtów**. Z kolei brak formalnego opiniowania regulaminu, dyrektor **GOK Poddębice** tłumaczył przeprowadzeniem konsultacji ustnych i brakiem stosownej dokumentacji. W przypadku **GOK Pabianice**, projekt do opinii przekazano Organizatorowi, który nie przedstawił jednak swojej opinii do projektu.

**Nabór pracowników z brakami w zakresie transparentności i dokumentowania procedur**

Tylko dwie<sup>53</sup> z dziesięciu objętych badaniem instytucji prowadziły nabory w sposób przejrzysty, zgodny z wewnętrznym regulaminem i przepisami prawa, dokumentując każdy etap postępowania. Ustawa o działalności kulturalnej w art. 16 i 16a reguluje sposób zatrudnienia dyrektora instytucji kultury oraz wyznaczenie osoby pełniącej obowiązki dyrektora. W ustawie nie określono zasad i organizacji naboru innych pracowników instytucji. Również w przepisach Kodeksu pracy nie zamieszczono żadnych regulacji w tym zakresie. Brak stosowania procedur naboru prowadzi do sytuacji, w której dyrektorzy wybierali kandydatów jednoosobowo, bez powoływania komisji rekrutacyjnej. Sytuacja taka miała miejsce w przypadku sześciu samorządowych instytucji kultury (GOK: Brójce, Ksawerów, Moszczenica, Zelów, Pabianice, Łowicz).

Pomimo wprowadzenia regulaminu naboru w GOK Dzierżazna i Plichtów, w ramach prowadzonych procesów rekrutacji, stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na braku publikacji ogłoszeń i wyników

<sup>50</sup> GOK: Brójce, Ksawerów, Zelów, Łask.

<sup>51</sup> GOK: Dzierżazna i Poddębice.

<sup>52</sup> GOK Pabianice.

<sup>53</sup> GOK: Łask, Poddębice.

w BIP i na stronie internetowej jednostki, czy też na zatrudnieniu pracownika na stanowisko nieprzewidziane w regulaminie organizacyjnym.

#### **Brak publikacji, brak stosowania regulaminu**

Wbrew zapisom regulaminu naboru w **GOK Dzierżazna** w przypadku trzech ogłoszeń o naborze kandydata na wolne stanowisko pracy nie zostały one zamieszczone w BIP, a w dwóch przypadkach nie zostały zamieszczone także na stronie GOK. Przeprowadzono także nabór na stanowisko, które nie było przewidziane w regulaminie organizacyjnym.

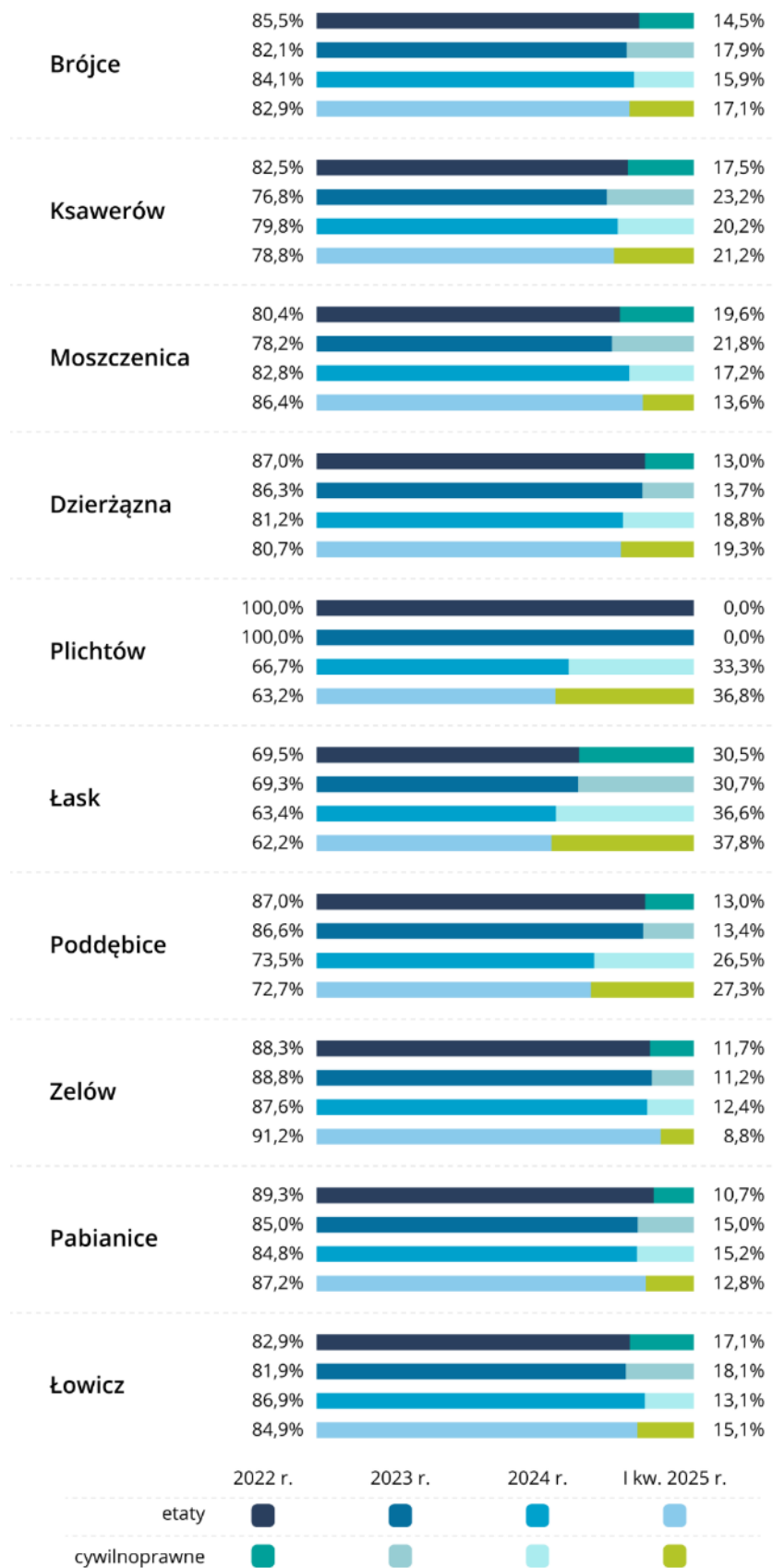
W **GOK Plichtów** niezgodnie z zapisami regulaminu nie przygotowywano ofert zatrudnienia dotyczących trzech stanowisk. Dodatkowo Dyrektor przygotował ofertę pracy na stanowisko administracyjno-biurowe/kadry, która nie spełniała wymogów regulaminu naboru na to stanowisko.

#### **Zatrudnienie, szkolenia pracowników**

Realizacja zadań GOK nie byłaby możliwa bez zaangażowania właściwie przygotowanego personelu kontrolowanych jednostek. W każdej z jednostek zastosowano mieszany model zatrudnienia. Pracownicy administracji zatrudniani byli głównie na podstawie umowy o pracę, podczas gdy pracownicy realizujący zadania kulturalne głównie na podstawie umów cywilnoprawnych. Z prawnego punktu widzenia zatrudnianie na umowy cywilnoprawne jest dopuszczalne, jeśli nie służy obchodzeniu przepisów prawa pracy dotyczących stosunku pracy. Taki sposób zatrudnienia redukuje koszty pracodawcy, ale wiąże się z ryzykiem ograniczenia stabilności kadry oraz właściwego zarządzania personelem i realizowania zadań. Z punktu widzenia organizacyjnego pozwala na opracowanie dynamicznej oferty kulturalnej, ale wymaga sprawnego zarządzania, delegowania uprawnień, egzekwowania zobowiązań i dokumentowania współpracy.

W 2022 r. w dziesięciu kontrolowanych GOK zatrudniono w sumie 121 osób na 107 etatach oraz 221 osób na podstawie umów cywilnoprawnych, zaś w 2024 r. – 116 osób na 105 etatach i 287 osób na podstawie umów cywilnoprawnych.

Infografika nr 5  
Zatrudnienie w instytucjach objętych kontrolą NIK



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych zgromadzonych w trakcie kontroli.

Wskazane informacje o rodzajach, formie i wysokości wynagrodzeń świadczą o systematycznym odchodzeniu dyrektorów od zatrudnienia etatowego na podstawie umowy o pracę na rzecz świadczenia usług na podstawie umów cywilnoprawnych. Liczba etatów i osób zatrudnionych w tej formie była stabilna – w okresie I kwartał 2022–I kwartał 2025 r. i wynosiła łącznie dla wszystkich kontrolowanych GOK odpowiednio: 107,5; 109,5; 105,1; 107,3. W 2022 r. najmniej obsadzonych etatów (bo 4,21) było w GOK Plichtów, a najwięcej w GOK Pabianice i GOK Łask 18. W 2023 r. w GOK Plichtów pięć etatów, a w GOK Pabianice i GOK Łask odpowiednio 18 i 18,5 etatów. Rok 2024 dla ww. jednostek to odpowiednio: 6,5; 18,5 i 17,5, a I kwartał 2025 r.: 6,5; 22,5; 17,5. Wszystkie kontrolowane GOK zawarły w 2022 r. łącznie 221 umów cywilnoprawnych w 2023 r. 234 umowy, w roku kolejnym 287, a w I kwartale 2025 r. 128.

Najmniej umów cywilnoprawnych w okresie 2022 – I kwartał 2025 r. zawarto w GOK Plichtów i GOK Dzierżązna – łącznie po 22. W GOK Plichtów w latach 2022–2023 umów takich nie zawierano, w 2024 r. zawarto 10, a w I kwartale 2025 r. 12. W GOK Dzierżązna – 2022 r. 7 umów, 2023 r. sześć umów, w roku kolejnym pięć umów, a w I kwartale 2025 r. cztery. Najwięcej umów cywilnoprawnych zawarto w okresie 2022 – I kwartał 2025 r. w GOK Łask łącznie 304, w tym 74 w pierwszym roku objętym kontrolą, o dziesięć więcej w roku kolejnym. W 2024 r. umów było 100, a w I kwartale 2025 r. 46.

W ustawie o działalności kulturalnej wskazano dwie grupy pracowników. Jedną z nich stanowią pracownicy instytucji kultury. Są to wszystkie osoby, które wykonują obowiązki na podstawie umowy o pracę (bądź umowy cywilnoprawnej) w instytucji kultury. Drugą grupą są pracownicy artystyczni.

Pracownicy artystyczni (z nielicznymi wyjątkami<sup>54</sup>) nie byli zatrudniani w GOK objętymi kontrolą.

### Brak pracowników artystycznych

W **GOK Brójce** nie zatrudniano pracowników artystycznych z uwagi na specyfikę działalności instytucji oraz przyjęty model organizacyjny. Działalność ośrodka realizowana była głównie przez współpracę z lokalnymi twórcami, animatorami oraz instruktorami. Dodatkowo, ograniczenia finansowe nie pozwalały na tworzenie stałych etatów artystycznych. Dyrektor **GOK Łowicz** w trakcie kontroli wyjaśnił, że niezatrudnienie pracowników artystycznych na podstawie umowy

<sup>54</sup> W GOK Ksawerów dwie w 2022 r. oraz po cztery osoby w latach 2023–2025; w GOK Żelów na koniec 2022 r. i 2023 r. oraz w pierwszym kwartale 2025 r. zatrudnionych było trzech pracowników artystycznych na trzech etatach; w GOK Pabianice w latach 2022–2025 zatrudniono czworo pracowników artystycznych (3,5 etatu), a w I kwartale 2025 r. – pięcioro pracowników artystycznych (4 etaty).

o pracę wynikało z ograniczenia siatki etatów przewidzianych przez organizatora. Dodatkowo jako stałą praktykę wskazał fakt, że ośrodki kultury zatrudniały instruktorów amatorskiego ruchu artystycznego na umowy zlecenia lub umowy o dzieło, ponieważ osoby te pracowały etatowo w innych instytucjach (szkołach, przedszkolach).

Szkolenia organizowane były dla pracowników etatowych – merytorycznych, głównie obejmując zagadnienia z zakresu rachunkowości, podatków, wynagrodzeń, funduszy kultury, prowadzenia księgozbioru, komunikacji z odbiorcami, BHP oraz pracy z osobami z niepełnosprawnościami.

#### Regulaminy wynagradzania

Sprawdzenie zasad i realizacji sposobu wynagradzania w dziesięciu samorządowych instytucjach kultury w województwie łódzkim wykazało, że w sześciu<sup>55</sup> z nich nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości w tym zakresie. Wynagrodzenia były naliczane zgodnie z regulaminami, a dodatki i nagrody przyznawane według obowiązujących przepisów prawa. W instytucjach tych przestrzegano zarówno zasad ustalania stawek, jak i wypłaty premii oraz nagród jubileuszowych. W pozostałych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości o różnym stopniu istotności, od braku informacji o przyznanej nagrodzie lub oświadczenia o zapoznaniu z regulaminem<sup>56</sup>, braku aktualizacji Zakładowego regulaminu wynagradzania w zakresie stanowisk i wysokości minimalnego wynagrodzenia<sup>57</sup>, po braku w dokumentacji przyznanych nagród<sup>58</sup> oraz nieprawidłowości w zapisach regulaminu wynagradzania oraz w wypłatach dodatków specjalnych i nagród<sup>59</sup>.

#### Dostosowanie budynku i infrastruktury towarzyszącej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami

W badanych ośrodkach zweryfikowano kwestie dostępu do budynków dla osób z niepełnosprawnością ruchową (pochylnie, podjazdy, platformy), poszczególnych pomieszczeń (sanitariaty, sale użytkowe) oraz infrastrukturę zewnętrzną (miejsca parkingowe). Niepełne dostosowanie infrastruktury do potrzeb osób z niepełnosprawnościami stwierdzono we wszystkich kontrolowanych jednostkach.

#### Przyczyny niedostosowania infrastruktury

Dyrektor **GOK Brójce** wyjaśniła m.in., że niedostosowanie obiektu do potrzeb osób z niepełnosprawnościami związany był z trudnościami wynikającymi z istniejącej infrastruktury budowlanej oraz brakiem wystarczających środków.

<sup>55</sup> GOK: Brójce, Moszczenica, Dzierżązna, Poddębice, Zelów i Łowicz.

<sup>56</sup> GOK Łask.

<sup>57</sup> GOK Pabianice.

<sup>58</sup> GOK Ksawerów.

<sup>59</sup> GOK Plichtów.

Dyrektor **GOK Moszczenica** w trakcie kontroli wyjaśnił, że niedoprowadzenie do likwidacji barier architektonicznych wynikało z braku środków finansowych.

Dyrektor **GOK Dzierżązna** wyjaśniła, że nie ma takiej potrzeby aby osoby z niepełnosprawnościami korzystały z pomieszczeń znajdujących się na pierwszym piętrze budynku.

Dyrektor **GOK Łask** wyjaśniła, że jest beneficjentem projektu, dzięki któremu instytucja będzie mogła z profesjonalnym wsparciem zająć się zapewnieniem dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami.

#### Ochrona przeciwpożarowa, stan techniczny budynków

Weryfikacja stanu ochrony przeciwpożarowej w budynkach użytkowanych przez jednostki kultury, w tym wyposażenia w gaśnice, hydranty, systemy alarmowe i monitoring, oznakowania dróg ewakuacyjnych, aktualności instrukcji bezpieczeństwa pożarowego, a także czy prowadzenie książek obiektów budowlanych dokonywane było zgodnie z obowiązującymi przepisami Prawa budowlanego i rozporządzeniami wykonawczymi, wykazała, że większość obiektów posiadała aktualne instrukcje bezpieczeństwa pożarowego, z którymi zapoznano pracowników. Jednak dla obiektów przynależnych do GOK Plichtów<sup>60</sup>, GOK Poddębice dla Pałacu i Pijalni Wód Termalnych, GOK Moszczenica dla Hali sportowej, instrukcje bezpieczeństwa pożarowego nie były aktualizowane w terminie, a dla świetlicy wiejskiej w Kalonce instrukcja bezpieczeństwa pożarowego nie została wdrożona.

W sześciu<sup>61</sup> z dziesięciu instytucji, których budynki poddano oględzinom, stwierdzono, że drogi ewakuacyjne były drożne, właściwie oznakowane i prowadziły do punktów zbiórki, sprzęt był sprawny, a przeglądy techniczne urządzeń gaśniczych były przeprowadzane w wymaganych terminach. W pozostałych czterech instytucjach stwierdzono nieprawidłowości.

#### Utrudnienia ewakuacyjne i trudna dostępność do sprzętów gaśniczych

W **GOK Plichtów** nie zapewniono nieograniczonego dostępu do gaśnic, hydrantu oraz drzwi stanowiących wyjścia ewakuacyjne. Ponadto żadne z pięciu wyjść z sali widowiskowej nie było oznakowane znakiem „droga ewakuacyjna”, a przed budynkiem brak było oznaczenia miejsca zbiórki przy ewakuacji budynku.

<sup>60</sup> Instrukcja dla budynku GOK nie była aktualizowana, a dla świetlicy w Kalonce instrukcji nie wprowadzono.

<sup>61</sup> GOK: Brójce, Ksawerów, Dzierżązna, Poddębice, Pabianice, Żelów.

W budynku głównym **GOK Moszczenica** pięć z dwunastu wyjść ewakuacyjnych było zamkniętych, co uniemożliwiało ich natychmiastowe użycie.

W **GOK Łask** miejsca faktycznego rozmieszczenia gaśnic były niezgodne z miejscami wskazanymi na planie ewakuacyjnym, nie oznaczono także stosownymi znakami dwóch urządzeń oddymiania, a w sali choreograficznej brak było oznaczenia drogi ewakuacyjnej.

W **GOK Łowicz** stwierdzono brak oznakowania odcinaka drogi ewakuacyjnej i wyjścia ewakuacyjnego.

Budynki, w których mieściły się pomieszczenie użytkowane przez GOK, winny być poddawane kontroli<sup>62</sup>. Regularne przeglądy były zlecane i przeprowadzane w ośmiu z dziesięciu objętych kontrolą samorządowych instytucjach kontroli<sup>63</sup>.

### Przeglądy stanu technicznego budynków

W **GOK Plichtów** dyrektor w czasie użytkowania budynku<sup>64</sup>, wbrew obowiązkowi określone w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy Prawo budowlane, nie poddała tego obiektu okresowym kontrolom stanu technicznego w zakresie kontroli instalacji gazowej (w 2023 r.). Natomiast w **GOK Moszczenica** przegląd, o którym mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane wykonano z opóźnieniem.

W GOK: Moszczenica, Ksawerów, Plichtów i Łowicz wpisy w książkach obiektów budowlanych nie były dokonywane na bieżąco, brakowało pełnych danych o osobach upoważnionych do prowadzenia książki, a także nie wszystkie przeglądy były odnotowane. Wyniki regularnych kontroli i przeglądów umożliwiały ocenę przydatności obiektów do użytkowania i identyfikację usterek eksploatacyjnych. W GOK Moszczenica stwierdzono uchybienie terminu przeprowadzenie przeglądu.

<sup>62</sup> Kontroli okresowej polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego: elementów budynku i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, wszystkich istniejących instalacji oraz urządzeń służących ochronie środowiska, przewodów kominowych, tj. w zakresie wymaganym na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. W każdym budynku należało także przeprowadzić, co najmniej raz na pięć lat, przeglądy polegające na sprawdzeniu stanu technicznego obiektu i jego przydatności do użytkowania, estetyki obiektu oraz jego otoczenia, instalacji elektrycznej i piorunochronnej, tj. w zakresie ustalonym w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

<sup>63</sup> GOK: Brójce, Ksawerów, Dzierżążna, Łask, Poddebice, Żelów, Pabianice, Łowicz.

<sup>64</sup> W którym zlokalizowany był GOK.

**Opóźniony przegląd elektryczny**

W **GOK Moszczenica** przegląd instalacji elektrycznej i piorunochronnej wykonano z opóźnieniem wynoszącym dwa miesiące w stosunku do wymaganego terminu.

**Współpraca na rzecz kultury**

Objęte kontrolą ośrodki, w ramach realizacji swoich celów, współpracowały głównie z lokalnymi twórcami i organizacjami z terenu swojej gminy. Gminne ośrodki kultury współpracowały z urzędami gmin, ochotniczymi strażami pożarnymi, ośrodkami pomocy społecznej, sołectwami, parafiami oraz lokalnymi artystami i stowarzyszeniami realizującymi zadania kulturalne. Często nawiązywano współpracę z instytucjami z terenu innych gmin i powiatów m.in. z archiwami, muzeami, Instytutem Książki, wojewódzkimi instytucjami kultury.

Jednym z aspektów współpracy z lokalną społecznością było, praktykowane we wszystkich ośrodkach, wsparcie w postaci udostępniania pomieszczeń i sprzętu w celu rozwijania działalności kulturalnej i społecznej lokalnych mieszkańców.

W siedmiu z dziesięciu GOK nie było formalnego obowiązku ustanawiania ciał doradczych, dwa<sup>65</sup> GOK miały taki obowiązek przewidziany w statucie, jednak obowiązek ten nie został wykonany. Natomiast w GOK Łask, zgodnie z postanowieniami statutu, powołano Radę Programową jako organ doradczy.

**Działalność informacyjna**

Strategia komunikacyjna GOK opierała się na wykorzystaniu mediów społecznościowych, a także stron internetowych poszczególnych ośrodków.

Do komunikacji wykorzystywano również tradycyjne kanały komunikacyjne, które były ważne dla osób wykluczonych cyfrowo. GOK w dalszym ciągu korzystały z plakatów, ogłoszeń, ulotek, a także z możliwości przekazywania informacji w szkołach oraz parafiach. W celu dotarcia do szerokiej grupy odbiorców ośrodki korzystały z lokalnych gazet, zaś w przypadku GOK Pabianice z własnej telewizji „TV ProMOK”. GOK Łowicz do promocji wykorzystywał podświetlane tablice reklamowe „city light”.

**Trudności i bariery w działalności GOK**

Finanse, jako główną barierę rozwojową, wskazało siedmiu dyrektorów GOK<sup>66</sup>.

**Bariera finansowa**

Jedynymi trudnościami, jakie wykazał Dyrektor **GOK Moszczenica**, mogącymi wpływać na działalność ośrodka którym kieruje, były względy finansowe, w szczególności wysokość środków

<sup>65</sup> GOK: Plichtów, Moszczenica.

<sup>66</sup> GOK: Ksawerów, Moszczenica, Plichtów, Poddębice, Zelów, Pabianice, Łowicz.

niepozwalająca na realizowanie wydarzeń na poziomie, jaki wynikałby z zamierzeń.

Dyrektor **GOK Żelów** jako jedną ze zidentyfikowanych trudności wskazał ograniczone zasoby finansowe przeznaczane na działalność kulturalną w stosunku do rosnących kosztów organizacji wydarzeń, utrzymania infrastruktury oraz wynagrodzeń.

Dyrektor **GOK Łowicz** zaznaczył, że wysokość dotacji miejskiej na działalność kulturalną stanowi 60% rocznego budżetu. Brakujące 40% musiał wypracować ze sprzedaży biletów do kina i na koncerty, wynajmu m.in. muszli koncertowej i sali kinowej, a także od sponsorów i z pozyskanych grantów.

Kolejną najczęściej wymienianą przyczyną wpływającą na jakość świadczonych usług była użytkowana infrastruktura. Problemy te dyrektorzy wiązali z brakami lokalowymi, niedostosowaniem sal widowiskowych (zbyt małe sale), niedostosowaniem obiektów do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową. Drugim aspektem infrastrukturalnym była konieczność przeprowadzania remontów i modernizacji, a kolejną – braki sprzętowe, dotyczące organizowanych imprez (m.in. braki sprzętu do nagłaśniania, oświetlenia imprez). Na niedoskonałą infrastrukturę powołało się sześciu dyrektorów GOK<sup>67</sup>.

#### Brak odpowiedniej infrastruktury

Dyrektor **GOK Dzierżązna** jako jedną z trudności w funkcjonowaniu wskazała niewystarczającą infrastrukturę techniczną przejawiającą się brakiem nowoczesnego wyposażenia sal i zaplecza technicznego, co wymuszało konieczność zatrudniania firm zewnętrznych obsługujących techniczną stronę wydarzeń i generowało dość wysokie dodatkowe koszty.

Dyrektor **GOK Pabianice** w wyjaśnieniach wskazywał, że jednym z utrudnień były niezrealizowane potrzeby remontowe. Zabytkowy obiekt od wielu lat wymagał gruntownego i kosztownego remontu elewacji, poszycia dachowego i stolarki okiennej, na który nie uzyskano dofinansowania. Ponadto budynek nie był projektowany z myślą o potrzebach osób z niepełnosprawnościami, a jego dostosowanie do współczesnych wymogów było technicznie utrudnione.

Dyrektor **GOK w Łowiczu** zwrócił uwagę na brak sali widowiskowej na 300–500 miejsc, do organizacji dużych wydarzeń. Pojemność sali na 138 miejsc utrudnia ekonomiczną kalkulację wpływów z biletów,

<sup>67</sup> GOK: Dzierżązna, Plichtów, Łask, Żelów, Pabianice, Łowicz.

za które trzeba pokryć honorarium wykonawców, zapewnić wymagania techniczne artystów i opłatę ZAIKS.

Podobne argumenty przedstawiła Dyrektor **GOK Plichtów**, która wyjaśniła, że trudności i bariery w działalności kulturalnej spowodowane były brakiem remontu i rozbudowy budynku, w szczególności brakiem pomieszczeń biurowych, magazynowych oraz niewielką salą widowiskową.

Na trudności kadrowe i brak na rynku wykwalifikowanych pracowników wskazało dwóch dyrektorów<sup>68</sup>, a na nadmierną biurokrację – trzech<sup>69</sup>.

#### Nadmierny formalizm

W ocenie Dyrektora **GOK Łask** ujednolicony system zbierania ww. danych ułatwiłby pracę zarówno GOK jak i ww. podmiotom.

Dyrektor **GOK Poddębice** jako barierę wskazała skomplikowane procedury administracyjne – długotrwałe i zawile procesy związane z pozyskiwaniem pozwoleń, rozliczaniem dotacji.

W ocenie Dyrektora **GOK Pabianice** nadmiernie wydłużony był okres rozpatrywania wniosków o dofinansowanie, a także tryby konkursowe, nie dające podstaw do racjonalnego planowania.

## 5.2. PROWADZENIE GOSPODARKI FINANSOWEJ GOK

### Rachunkowość w Gminnych Ośrodkach Kultury

Analizie w zakresie prawidłowości zapisów polityki rachunkowości poddano kompletność dokumentacji, jej aktualność, zgodność z przepisami prawa oraz praktyczne stosowanie przyjętych zasad. Wyniki kontroli wskazały, że choć wszystkie jednostki formalnie posiadały sformalizowaną politykę rachunkowości, w wielu przypadkach jej treść nie odzwierciedlała w pełni faktycznie stosowanych zasad.

Powyższe dotyczyło połowy – pięciu<sup>70</sup> z dziesięciu jednostek, w których stwierdzono nieprawidłowości dotyczące: nieokreślenia wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji (cztery GOK<sup>71</sup>), co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o rachunkowości, nieokreślenia zasad prowadzenia kont, klasyfikacji zdarzeń (art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a), co miało miejsce w trzech jednostkach<sup>72</sup>, braku ujęcia funduszu rezerwowego w dokumentacji lub ewidencji co stwierdzono w dwóch jednostkach<sup>73</sup>.

<sup>68</sup> GOK: Łask, Poddębice.

<sup>69</sup> GOK: Poddębice, Pabianice, Łask.

<sup>70</sup> GOK: Brójce, Moszczenica, Łask, Poddębice, Łowicz.

<sup>71</sup> GOK: Moszczenica, Łask, Poddębice, Łowicz.

<sup>72</sup> GOK: Brójce, Moszczenica, Łowicz.

<sup>73</sup> GOK: Dzierżązna, Poddębice.

**Brak zasad prowadzenia kont – brak aktualizacji polityki rachunkowości**

W **GOK Brójce** polityka rachunkowości nie zawierała części wymaganych elementów, była nieaktualna i niedostosowana do potrzeb, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Dla niektórych kont księgi głównej polityka nie wskazywała zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej.

W **GOK Moszczenica** polityka rachunkowości nie zawierała informacji o wersji wykorzystywanego oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji, zasad funkcjonowania 10 z 53 kont księgi głównej.

W **GOK Łowicz** polityka nie zawierała: przyjętych w jednostce zasad klasyfikacji zdarzeń.

**Brak funduszu rezerwowego**

W **GOK Dzierżazna** nie utworzono funduszu rezerwowego, co było niezgodne z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o działalności kulturalnej. W konsekwencji, zapisy dotyczące funduszu rezerwowego nie zostały uwzględnione w zasadach funkcjonowania kont polityki rachunkowości.

W **GOK Poddębice** w zakładowym planie kont nie wyszczególniono konta 802, tj. konta funduszu rezerwowego, pomimo że konto to było prowadzone w systemie księgowym.

Jedynie cztery<sup>74</sup> jednostki posiadały kompletne, aktualne i zgodne z ustawą dokumentacje zasad rachunkowości.

**System planowania finansowego**

Kontrola wykazała, że wszystkie objęte nią instytucje kultury prowadziły gospodarkę finansową w oparciu o roczne plany finansowe, opracowywane zgodnie z wymogami art. 27 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej. We wszystkich jednostkach plany sporządzano z zachowaniem terminów umożliwiających rozpoczęcie gospodarki finansowej od 1 stycznia danego roku.

W pięciu jednostkach<sup>75</sup> plany finansowe były sporządzane rzetelnie, zgodnie z przepisami prawa i z zachowaniem przejrzystości, były na bieżąco aktualizowane w związku ze zmianami w strukturze przychodów i kosztów (art. 52 ust. 3 ustawy o finansach publicznych).

<sup>74</sup> GOK: Ksawerów, Plichtów, Zelów, Pabianice.

<sup>75</sup> GOK: Brójce, Łask, Zelów, Pabianice, Łowicz.

W czterech<sup>76</sup> jednostkach stwierdzono jednak nieprawidłowości polegające na braku aktualizacji planów finansowych po uzyskaniu dodatkowych przychodów, w jednej<sup>77</sup> zaś rozbieżności pomiędzy sumą kosztów ogółem a kosztami w układzie według poszczególnych zadań.

#### Brak aktualizacji planu w związku z uzyskanymi przychodami

W **GOK Dzierżazna** nie zaktualizowano planu po uzyskaniu dofinansowania z Narodowego Centrum Kultury w wysokości 74,0 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 52 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W **GOK Plichtów** plan finansowy na 2022 r. nie został zmieniony, pomimo zmiany w zakresie przychodów po otrzymaniu dotacji z Narodowego Instytutu Muzyki i Tańca. Ponadto plany finansowe na lata 2022-2025 zostały sporządzone niezgodnie z zasadami określonymi w art. 52 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Ujęto w nich bowiem przychody i wydatki zamiast przychodów i kosztów. W ww. planach, z naruszeniem art. 30 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nie uwzględniono również stanu zobowiązań i należności na początek roku oraz środków na wydatki majątkowe. Dodatkowo w sprawozdaniach nie wykazano kwot niewykorzystanych dotacji, które winny zostać zwrócone do organizatora.

W **GOK Poddębice** nie dokonywano zmian w planach finansowych mimo znacznego wzrostu przychodów. Ponadto jednostka nie ujmowała w planach innych źródeł przychodów, poza dotacjami podmiotowymi, a także nie wykazywała stanu należności, zobowiązań i środków pieniężnych, co było niezgodne z art. 30 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (a do<sup>78</sup> 23 lipca 2024 r. art. 31).

#### Przychody i koszty

Wszystkie GOK funkcjonowały w oparciu o dotacje podmiotowe przekazywane przez organizatorów. We wszystkich przypadkach stanowiły one główne źródło finansowania – od 61% (GOK Łowicz) do 97% przychodów (GOK Brójce). Pięć jednostek<sup>79</sup> otrzymało od organizatora dotacje celowe w łącznej kwocie 2 883,4 tys. zł, przeznaczone na organizację konkretnych wydarzeń i zadania, takie jak festyny, jarmarki, jubileusze dni miejscowości. Dodatkowo GOK korzystały z dofinansowań zewnętrznych<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> GOK: Ksawerów, Dzierżazna, Plichtów, Poddębice.

<sup>77</sup> GOK Moszczenica.

<sup>78</sup> Z tą datą przepis utracił moc.

<sup>79</sup> GOK: Brójce, Ksawerów, Łask, Pabianice.

<sup>80</sup> M.in. Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Narodowego Instytutu Muzyki i Tańca, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa).

Kontrolowane GOK osiągnęły w latach 2022–2024 łącznie przychody na poziomie 53 496,9 tys. zł, w tym dotacje organizatora stanowiły 81% tych przychodów, tj. 43 189,0 tys. zł.

Udział dotacji od organizatora w przychodach ogółem w przedziale 90%–97% wystąpił w czterech GOK, zlokalizowanych w gminach do 16 tys. mieszkańców (GOK: Brójce 97%, Zelów 96%, Moszczenica 92% i Poddębice 90%). W gminach, których zamieszkiwało ponad 25 tys. mieszkańców udział ten wyniósł odpowiednio: 77% – GOK Łask, 76% – GOK Pabianice i 61% – GOK Łowicz. W pozostałych GOK, udział wyniósł: Dzierżązna – 85%, Plichtów – 78% oraz Ksawerów – 76%.

W żadnym z GOK dotacje od organizatora nie pokrywały w całości kosztów. Dlatego też Dyrektorzy podejmowali działania zmierzające do zwiększenia przychodów poprzez wprowadzenie opłat za część zajęć, sprzedaż biletów na wydarzenia (w tym do kina – GOK Łowicz), wynajem. Kolejnym źródłem przychodów były dofinansowania otrzymywane od podmiotów zewnętrznych.

Łączne kwoty dotacji podmiotowych rosły w analizowanym okresie, co było związane z rosnącymi kosztami działalności. Najwyższe wartości dotacji odnotowano w jednostkach w Łasku (6 972,9 tys. zł) oraz Pabianicach (5 849,0 tys. zł). Najniższe środki przyznano ośrodkom w Ksawerowie (3 374,2 tys. zł) i Brójcach (3 485,7 tys. zł<sup>81</sup>).

Koszty działalności GOK w latach 2022–2024 wynosiły łącznie we wszystkich jednostkach 53 556,1 tys. zł. Najniższe koszty 3 479,1 tys. zł w GOK Zelów, a najwyższe 7 822,0 tys. zł w GOK Pabianice. Najwyższe pozycja w strukturze kosztów w wysokości 26 829,1 tys. zł stanowiły wynagrodzenia (50%). Najniższy współczynnik wysokości wynagrodzeń do kosztów w wysokości 43% stwierdzono w GOK Poddębice i GOK Plichtów, a najwyższy 56% w GOK Łask.

#### Poprawność wydatkowania dotacji

W dziewięciu<sup>82</sup> GOK nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydatkowania dotacji przekazanych przez organizatorów (zarówno podmiotowych jak i przedmiotowych). Środki w tych jednostkach były wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem, a dokumentacja finansowo-księgowa pozwalała na jednoznaczne powiązanie wydatków z finansowaniem dotacyjnym. Rozliczenia składano terminowo i kompletnie. Natomiast w GOK Plichtów nie zwrócono niewykorzystanej w latach 2022–2024 dotacji podmiotowej w łącznej kwocie **619 024,96 zł**.

---

<sup>81</sup> To kwota wykorzystana. Przyznano 3515 tys. zł.

<sup>82</sup> GOK: Brójce, Ksawerów, Moszczenica, Dzierżązna, Łask, Zelów, Poddębice, Pabianice, Łowicz.

**Brak zwrotu niewykorzystanej dotacji, brak rozliczenia dotacji**

**GOK Plichtów**, wbrew obowiązкови określönemu w art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, nie zwrócił Organizatorowi w terminie określönym w tym przepisie niewykorzystanej w okresie 2022–2024 kwoty dotacji podmiotowej w łącznej wysokości 619,0 tys. zł, w tym za 2022 r. – 17,3 tys. zł (2,5%), za 2023 r. – 229,3 tys. zł (19,8%) oraz za 2024 r. – w kwocie 372,5 tys. zł (29,5%). GOK wydawał te środki w kolejnych latach na bieżącą działalność statutową. Zwrot części środków nastąpił w czerwcu 2025 r. – w trakcie kontroli NIK.

**Pozyskiwanie środków zewnętrznych**

Kwoty dofinansowań zewnętrznych nie były znacznymi kategoriami przychodów w działalności kulturalnej. Przykładowo w Łowiczu, gdzie pozyskano najwięcej środków 425,4 tys. zł stanowiło to 6% ogółu przychodów, w Łasku 3% (242,0 tys. zł), w Moszczenicy 3% (121,6 tys. zł).

Analiza wybranych do kontroli umów o dofinansowanie wykazała, że w siedmiu<sup>83</sup> spośród dziesięciu instytucji pozyskane środki były wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem oraz prawidłowo udokumentowane. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku podpisów i dekretacji, nieterminowego sporządzania sprawozdań z wykonania umów, nieprawidłowego oznaczenia materiałów promocyjnych, a także błędów w opisie faktur, nieprawidłowego wykazywania w rozliczeniach kosztu całkowitego zadań. W GOK Brójce błędnie opisano dowód księgowy, przypisując wydatki do środków dofinansowania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi przed zawarciem umowy z Funduszem, co naruszało zasadę rzetelnego dokumentowania operacji gospodarczych.

**Prawidłowość prowadzenia ewidencji funduszu instytucji kultury oraz funduszu rezerwowego**

Wszystkie GOK utworzyły fundusz instytucji kultury, natomiast w dziewięciu z dziesięciu<sup>84</sup> jednostek utworzono fundusz rezerwowy.

W czterech GOK stwierdzono księgowanie zysku netto na koncie niewłaściwego funduszu. W GOK Ksawerów zysk z lat 2022–2023 w wysokości odpowiednio 0,2 tys. zł i 59,1 tys. zł nie został zaksięgowany na koncie funduszu rezerwowego tylko na funduszu instytucji kultury. Podobna sytuacja wystąpiła w GOK Moszczenica, w przypadku wypracowanego w 2022 r. zysku netto w wysokości 8,2 tys. zł oraz w GOK Dzierżazna – zysku w wysokości 33,7 tys. za 2024 r. W przypadku GOK Poddębice w łącznej kwocie zysku z lat poprzednich wynoszącym 73,4 tys. zł.

<sup>83</sup> GOK: Ksawerów, Dzierżazna, Łask, Poddębice, Żelów, Pabianice, Łowicz.

<sup>84</sup> Poza GOK Dzierżazna.

**Przebieg procesu  
konkurencyjnego  
wyboru wykonawców**

We wszystkich dziesięciu instytucjach funkcjonowały zasady udzielania zamówień do 130 tys. zł netto. W okresie objętym kontrolą dziewięć na dziesięć instytucji udzielało wyłącznie zamówień podprogowych. Jedynie w GOK Pabianice przeprowadzono jedno postępowanie o wartości przekraczającej 130 tys. zł i dotyczące realizacji dużej imprezy plenerowej (umowa o wartości 428,0 tys. zł netto).

W sześciu<sup>85</sup> na dziesięć jednostek postępowania o udzielenie zamówień prowadzono zgodnie z regulaminami i rzetelnie dokumentowano. W kolejnych czterech<sup>86</sup> stwierdzono działania nieprawidłowe polegające m.in. na braku lub niekompletności protokołów, wniosków, rejestrów.

**Sprawozdawczość  
finansowa**

W zakresie systemu sprawozdawczości finansowej uwzględniającej sprawozdania Rb-N, Rb-Z, informacje półroczne oraz sprawozdania roczne z wykonania planów finansowych, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące rzetelności w sześciu<sup>87</sup> jednostkach. Nieprawidłowości w terminowości przekazywania sprawozdań stwierdzono w czterech<sup>88</sup> jednostkach. W przypadku GOK Ksawerów opóźnienia w złożeniu sprawozdań wynosiły do 25 dni w stosunku do terminu określonego w art. 265 ufp. W GOK Poddębice informacja o przebiegu wykonania planu finansowego za I półrocze 2024 r. nie została złożona do dnia zakończenia czynności kontrolnych<sup>89</sup>. W informacjach o przebiegu wykonania planu finansowego GOK Moszczenica za pierwsze półrocze 2022 r. i 2024 r. wartość wydatków nie odpowiadała zaewidencjonowanej w księgach rachunkowych. Ponadto nierzetelnie sporządzone zostały sprawozdania z wykonania planu finansowego za 2022 r. i 2024 r., w których wykazano w kolumnie „plan” wartości nieodpowiadające przyjętym w planach finansowych wg stanu na 31 grudnia lat 2022 i 2024, w poszczególnych pozycjach (tj. koszty ogółem, fundusz obrotowy na koniec okresu, różne opłaty i składki; a w 2024 r. także składki za ZUS i FP, zakup materiałów i wyposażenia).

Również w GOK Brójce sprawozdania roczne z wykonania planu finansowego za 2023 r. i 2024 r. zostały sporządzone nierzetelnie w zakresie wykazanych w nich przychodów, tj. wykazanie ich w niewłaściwym roku (nagroda w wysokości 15,0 tys. zł).

Istotną nieprawidłowość dotyczącą sprawozdań z wykonania planu stwierdzono w GOK Poddębice.

---

<sup>85</sup> GOK: Brójce, Dzierżązna, Łask, Poddębice, Żelów, Pabianice.

<sup>86</sup> GOK: Ksawerów, Moszczenica, Plichtów, Łowicz.

<sup>87</sup> GOK: Brójce, Ksawerów, Moszczenica, Plichtów, Poddębice, Łowicz.

<sup>88</sup> GOK: Ksawerów, Moszczenica, Poddębice, Łowicz.

<sup>89</sup> Na tej jednostce, tj. do dnia 27 sierpnia 2025 r.

### Nierzetelne sprawozdania z wykonania planów finansowych

Wykazane w **GOK Poddębice** w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych dane różniły się od danych zaksięgowanych na kontach w systemie księgowym o 275,3 tys. zł<sup>90</sup>, tj.:

- a) w sprawozdaniu z przebiegu wykonania planu finansowego za I półrocze 2022 r. nie uwzględniono 28,0 tys. zł;
- b) w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego za 2022 r. koszty wykazano w kwocie o 39,6 tys. zł wyższej niż w ewidencji księgowej;
- c) w sprawozdaniu z przebiegu wykonania planu finansowego za I półrocze 2023 r. wykazano kwotę o 4,2 tys. zł wyższą;
- d) w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego za 2023 r. wykazano dochody o 95,8 tys. zł niższe, a kwotę dotacji podmiotowej w wysokości o 100,0 tys. zł wyższą od wykorzystanej. Koszty natomiast sprawozdano w kwocie niższej o 5,3 tys. zł;
- e) w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego za 2024 r. w zakresie dochodów nie uwzględniono kwoty 0,7 tys. zł oraz wykazano o 1,7 tys. zł wyższe koszty od zaksięgowanych.

Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na brak kontroli wewnętrznej w zakresie wiarygodności sprawozdań, weryfikacji dokumentów na podstawie których były one sporządzane, a także przyczyn niezgodności danych przedstawianych w sprawozdaniach. Zgodnie z wyjaśnieniami nieprawidłowości wynikały z niedbałości, obciążenia innymi obowiązkami lub braku kompetencji w zakresie analizy danych i przygotowywania sprawozdań. W celu poprawy zdiagnozowanego stanu konieczne wydaje się wzmocnienie nadzoru, wdrożenie procedur weryfikacyjnych oraz szkolenia kadry odpowiedzialnej za sprawy finansowo-księgowe.

#### Zarządzanie powierzonym mieniem

Kontrolowane jednostki administrowały powierzonym mieniem w postaci budynków oraz terenami niezabudowanymi i infrastrukturą, która była wykorzystywana do prowadzenia zajęć, spotkań i innych wydarzeń. Te zasoby w dziewięciu na dziesięć<sup>91</sup> GOK były wykorzystywane jako źródło przychodów z tytułu najmu i dzierżawy. W siedmiu<sup>92</sup> ośrodkach kultury wprowadzono formalne regulaminy dotyczące najmu powierzchni oraz terenów i infrastruktury będących w dyspozycji instytucji. W trakcie kontroli stwierdzono odstępstwa działania względem zapisów cenników i regulaminów najmu.

<sup>90</sup> Suma wszystkich różnic wynikłych z porównania sprawozdań z ewidencją księgową.

<sup>91</sup> Poza GOK Brójce.

<sup>92</sup> GOK: Ksawerów, Moszczenica, Dzierżazna, Plichtów, Łask, Pabianice, Łowicz.

**Odstępstwa od cenników i stawki ustalane uznaniowo**

Stawki za najem określone były przez Dyrektora **GOK Łowicz** bez wyraźnie określonych zasad i kwot za wynajem poszczególnych sal i wynosiły od 400 zł do 2,0 tys. zł.

W **GOK Łask** wysokość czynszu najmu sali widowiskowej i innych pomieszczeń wynajętych na potrzeby kina określono na poziomie 1 zł brutto od każdego biletu, podczas gdy zgodnie z regulaminem winna wynosić 200 zł za godzinę, a od początku 2024 r. – 400 zł za godzinę.

Z kolei w Moszczenicy, 13 z 14 poddzierżaw dokonanych zostało bez uprzedniej pisemnej zgody gminy (wbrew zapisom umowy zawartej z tą gminą). W Plichtowie nie opracowano zasad najmu powierzchni terenów zielonych oraz cennika najmu, a także nie zawierano pisemnych umów najmu, pomimo takiego obowiązku wynikającego z zapisów regulaminu.

W okresie objętym kontrolą występowały przypadki nieodpłatnego użyczenia bądź udostępniania infrastruktury ośrodków, głównie pomieszczeń. GOK Moszczenica nieodpłatnie udostępniał obiekty, pomieszczenia lub powierzchnie związkom i organizacjom społecznym, co było zgodne z założeniami regulaminu wynajmu i stosowną uchwałą Rady Gminy Moszczenica, a także zbieżne z celami statutowymi. Nieodpłatne użyczenie praktykowano także w GOK: Plichtów, Poddębice, Pabianice.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

---

### 6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

---

<b>Cel główny kontroli</b>	Czy gminne ośrodki kultury prawidłowo i rzetelnie prowadziły gospodarkę finansową i realizowały zadania statutowe?
<b>Cele szczegółowe</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Czy gminne ośrodki kultury były właściwie zorganizowane oraz prawidłowo i rzetelnie realizowały zadania statutowe?</li> <li>2. Czy gminne ośrodki kultury prawidłowo i rzetelnie prowadziły gospodarkę finansową?</li> </ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto dziesięć gminnych ośrodków kultury z terenu województwa łódzkiego.
<b>Kryteria kontroli</b>	Legalność, rzetelność.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Od 1 stycznia 2022 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych – 29 sierpnia 2025 r.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	W trakcie kontroli zasięgnięto informacji od organizatorów dziesięciu gminnych ośrodków kultury objętych kontrolą.
<b>Pozostałe informacje</b>	Kontrolę P/25/068 „Funkcjonowanie gminnych ośrodków kultury w województwie łódzkim” przeprowadzono w okresie od 31 marca 2025 r. do 12 września 2025 r. Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano łącznie 10 wystąpień pokontrolnych zawierających oceny badanej działalności oraz sformułowano łącznie 45 wniosków pokontrolnych, z czego zrealizowano 31, w realizacji pozostawało 11, a trzech nie zrealizowano <sup>93</sup> . Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 955 316,67 zł (w tym: 619 025,00 zł kwoty nienależnie uzyskane, 328 895,06 zł sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, a 12 396,61 zł kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa). Kierownicy jednostek nie złożyli zastrzeżeń do treści wystąpień pokontrolnych. Na dzień 12 grudnia 2025 r. złożono trzy zawiadomienia do organów właściwych ws. stwierdzonych naruszeń.

---

<sup>93</sup> Stan na 12 grudnia 2025 r.

## Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Łodzi	Gminny Ośrodek Kultury w Brójcach	Justyna Jurga-Maszczyk
2.		Gminny Dom Kultury z Biblioteką w Ksawerowie	Rafał Tomczyk
3.		Gminny Ośrodek Kultury i Sportu im. Jana Justyny w Moszczenicy	Włodzimierz Kaźmierczak
4.		Gminne Centrum Kultury, Sportu, Turystyki i Rekreacji (Dzierżążna)	Aneta Taradaj
5.		Gminno Parkowe Centrum Kultury i Ekologii w Plichtowie	Monika Czubaczyńska-Szram
6.		Łaski Dom Kultury w Łasku	Magdalena Kelnerowska
7.		Poddębicki Dom Kultury i Sportu	Barbara Olczyk
8.		Dom Kultury w Zelowie	Adrian Krupa
9.		Miejski Ośrodek Kultury im. Zbigniewa Herberta w Pabianicach	Maria Wrzos-Meus
10.		Łowicki Ośrodek Kultury	Maciej Malangiewicz

## 6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Gminny Ośrodek Kultury w Brójcach	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>– prawidłowo i rzetelnie określono regulamin organizacyjny oraz zasady wynagradzania pracowników</li> <li>– gospodarka finansowa prowadzona w oparciu o plan finansowy, w sposób zgodny z przepisami prawa i rzetelny</li> <li>– wykorzystanie otrzymanych środków zgodnie z przeznaczeniem oraz odpowiednio do zawartych umów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– brak publikacji programu działania</li> <li>– nierzetelne sporządzenie części sprawozdań statystycznych oraz sprawozdań rocznych z wykonania planu finansowego</li> <li>– niedostosowanie (lub nie w pełni dostosowanie) budynków użytkowanych przez GOK do potrzeb osób z niepełnosprawnościami</li> </ul>
2.	Gminny Dom Kultury z Biblioteką w Ksawerowie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>– gospodarka finansowa prowadzona w oparciu o obowiązujące, aktualne zasady (politykę) rachunkowości</li> <li>– przyznane dotacje wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem i terminowo rozliczone</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nieterminowe i nierzetelne sporządzenie części sprawozdań statystycznych</li> <li>– nierzetelnie opracowane regulaminy wynagradzania oraz dokumenty, na podstawie których przyznano pracownikom nagrody</li> <li>– brak aktualizacji planu finansowego</li> <li>– nieterminowe składanie części sprawozdań rocznych z wykonania planu finansowego oraz z rozliczenia dotacji podmiotowych</li> <li>– błędne zaksięgowanie w 2024 r. wartość zysku netto wypracowanego w 2022 r. i w 2023 r. na funduszu instytucji kultury, zamiast na funduszu rezerwowym</li> </ul>
3.	Gminny Ośrodek Kultury i Sportu im. Jana Justyny w Moszczenicy	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wykorzystanie dotacji oraz udzielonych dofinansowań zgodnie z przeznaczeniem</li> <li>– prawidłowo opisywane i weryfikowane dowody księgowe objęte badaniem, stanowiące podstawę wydatków</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nierzetelnie sporządzone sprawozdania z realizacji planu celów i zadań za lata 2022 i 2023</li> <li>– nieterminowo bądź nierzetelnie sporządzona część sprawozdań statystycznych</li> <li>– dokonanie aktualizacji Instrukcji bezpieczeństwa pożarowego dla hali sportowej z przekroczeniem wymaganego terminu</li> <li>– nierzetelnie sporządzone informacje o przebiegu</li> </ul>

				<p>wykonania planu finansowego oraz sprawozdania roczne z wykonania planu finansowego</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– przekroczenie w 2022 r. wydatków w stosunku do przyjętego planu finansowego</li> <li>– błędnie zaksięgowana w 2023 r. wartość zysku netto wypracowanego w 2022 r. na koncie funduszu instytucji kultury zamiast na koncie funduszu rezerwowego</li> </ul>
4.	Gminne Centrum Kultury, Sportu, Turystyki i Rekreacji (Dzierżazna)	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>– skuteczne działania w celu pozyskania dodatkowych środków i ich rozliczenie zgodnie z przeznaczeniem</li> <li>– prawidłowo opisane i zweryfikowane objęte badaniem dowody księgowe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nierzetelne sprawozdania z działalności GOK za 2023 r. i za 2024 r.</li> <li>– prowadzenie naborów na wolne stanowiska z naruszeniem wewnętrznego regulaminu</li> <li>– nieutworzenie w okresie objętym kontrolą funduszu rezerwowego</li> <li>– brak aktualizacji planu finansowego na 2023 r.</li> </ul>
5.	Gminno Parkowe Centrum Kultury i Ekologii w Plichtowie	Negatywna	<ul style="list-style-type: none"> <li>– aktywna realizacja zadań o charakterze kulturalnym, artystycznym, rozrywkowym i rekreacyjnym na rzecz społeczności gminnej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nierzetelnie i nieprawidłowo sporządzony regulamin organizacyjny z 2024 r.</li> <li>– brak realizacji części założeń wskazanych w Programie działania</li> <li>– nierzetelnie sporządzone sprawozdania statystyczne</li> <li>– brak aktualizacji od 2021 r. instrukcji bezpieczeństwa pożarowego i prawidłowego zabezpieczenia nieruchomości przed zagrożeniem pożarowym</li> <li>– wypłacanie dodatku specjalnego niezgodnie z wewnętrznymi zasadami, tj. w niewłaściwej wysokości, terminie oraz nienależnie</li> <li>– niezgodnie z zasadami określonymi w ufp sporządzone plany finansowe na lata 2022–2025</li> <li>– nierozliczenie dotacji podmiotowych za lata 2022–2024 oraz niezwrócenie organizatorowi niewykorzystanej kwoty dotacji</li> <li>– brak opracowanych zasad najmu</li> </ul>

6.	Łaski Dom Kultury w Łasku	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>– rzetelny monitoring efektów prowadzonych działań oraz realizacja zaleceń po przeprowadzonych kontrolach</li> <li>– prawidłowo opracowany i nadany regulamin organizacyjny</li> <li>– prawidłowo prowadzony system rekrutacji i wynagradzania pracowników</li> <li>– prawidłowe zabezpieczenie budynku przed potencjalnymi zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi</li> <li>– prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie prawidłowo przygotowanego planu finansowego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– brak realizacji trzech zadań ujętych w Programie działania</li> <li>– nierzetelne sporządzenie trzech sprawozdań statystycznych</li> <li>– brak terminowej aktualizacji Instrukcji bezpieczeństwa pożarowego</li> <li>– niewyksięgowanie w 2022 r. kwoty zwróconej dotacji podmiotowej</li> <li>– nieterminowe złożenie Informacji z realizacji planu finansowego za I półrocze 2024 r.</li> <li>– brak nadzoru nad realizacją zawartej umowy najmu sali kinowej</li> </ul>
7.	Poddębicki Dom Kultury i Sportu	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>– prawidłowo prowadzony system rekrutacji i wynagradzania pracowników</li> <li>– prawidłowe zabezpieczenie budynku przed zagrożeniem pożarowym</li> <li>– ponoszenie wydatków na zakupy towarów i usług z zachowaniem zasady optymalnego doboru metod i środków</li> <li>– prawidłowo opisane i zweryfikowane objęte badaniem dowody księgowe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– brak rocznych planów działalności, mimo zobowiązania wynikającego z umów w sprawie warunków organizacyjno-finansowych instytucji kultury</li> <li>– nieterminowe i nierzetelne sporządzenie części sprawozdań statystycznych</li> <li>– nierzetelnie określona w regulaminie organizacyjnym struktura organizacyjna GOK</li> <li>– brak aktualizacji Instrukcji bezpieczeństwa pożarowego</li> <li>– nierzetelnie opracowana polityka rachunkowości</li> <li>– nierzetelnie opracowane plany finansowe na lata 2022–2024</li> <li>– błędnie zaksięgowana wartość zysku netto za lata 2022–2024</li> <li>– nieterminowe złożenie sprawozdania rocznego z wykonania planu finansowego za 2022 r.</li> <li>– niezłożenie informacji o przebiegu wykonania planu finansowego za I półrocze 2024 r.</li> <li>– rozbieżności pomiędzy wykazanymi w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych danymi a danymi w systemie księgowym</li> </ul>

				– nierzetelnie sporządzony Rachunek Zysku i Strat za lata 2022–2024
8.	Dom Kultury w Zelowie	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>– GOK był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań statutowych,</li> <li>– rzetelnie i legalnie opracowane i przyjęte do stosowania regulaminy organizacyjny i wynagrodzeń,</li> <li>– prawidłowo prowadzona gospodarka finansowa, w oparciu o rzetelnie sporządzone roczne plany finansowe,</li> <li>– wykorzystanie dotacji zgodnie z przeznaczeniem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nierzetelne sporządzenie części sprawozdań statystycznych</li> <li>– brak wydzielonego stanowiska dla samochodów osób z niepełnosprawnościami</li> </ul>
9.	Miejski Ośrodek Kultury im. Zbigniewa Herberta w Pabianicach	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>– aktywna realizacja zadań o charakterze kulturalnym, artystycznym, rozrywkowym i rekreacyjnym na rzecz społeczności gminnej</li> <li>– prawidłowo opracowany i stosowany system wynagradzania pracowników</li> <li>– prawidłowo prowadzona gospodarka finansowa na podstawie prawidłowo przygotowanych planów finansowych</li> <li>– prawidłowe zlecenie i wydatkowanie środków na dostawy i usługi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– brak weryfikacji danych wykazywanych w Rejestrze instytucji kultury i księdze rejestrowej oraz wniosków o ich aktualizację</li> <li>– w regulaminie organizacyjnym pominięto stanowisko zastępcy dyrektora</li> <li>– brak aktualizacji regulaminu wynagradzania pracowników</li> <li>– niedostosowanie (w pełni) budynku do potrzeb osób z niepełnosprawnościami</li> </ul>
10.	Łowicki Ośrodek Kultury	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>– prawidłowo określony regulamin organizacyjny i zapewniona obsada kadrowa realizująca zadania</li> <li>– prawidłowo opracowania i aktualizowana Instrukcja bezpieczeństwa pożarowego</li> <li>– prawidłowo i rzetelnie prowadzona gospodarka finansowa w zakresie rozliczania dotacji oraz dokonywania rozliczeń i płatności</li> <li>– rzetelnie opracowane plany finansowe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nierzetelnie sporządzone sprawozdania statystyczne K-07 i K-08</li> <li>– niedostosowanie (w pełni) budynku do potrzeb osób z niepełnosprawnościami</li> <li>– nieprawidłowe oznakowanie części drogi ewakuacyjnej</li> <li>– nierzetelnie opracowana polityka rachunkowości</li> <li>– prowadzenie postępowań dot. zakupu towarów i usług z naruszeniem wewnętrznego regulaminu</li> <li>– brak czytelnych zasad w zakresie ustalenia wysokości opłat za najem</li> </ul>

\* / pozytywna/w formie opisowej/negatywna

Tabela zawiera wybrane stany prawidłowe i nieprawidłowe stwierdzone podczas kontroli. Wszystkie stwierdzone nieprawidłowości zostały opisane w wystąpieniach pokontrolnych.

## 6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO- -EKONOMICZNYCH

---

### Analiza stanu prawnego<sup>94</sup>

Status instytucji kultury w Polsce posiadają wyłącznie państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne, których podstawowym celem statutowym jest wykonywanie działalności kulturalnej. Są one tworzone i prowadzone odpowiednio przez ministrów i kierowników urzędów centralnych oraz jednostki samorządu terytorialnego. Kontrolą objęto instytucje kultury prowadzone przez jednostkę samorządu terytorialnego jaką jest gmina (gminne ośrodki kultury – GOK).

Działalność kulturalna, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Jako formy organizacyjne działalności kulturalnej w ustawie w art. 2 wymieniono m.in. domy kultury.

Podmiotami tworzącymi instytucje kultury, zwanymi organizatorami (art. 10 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej) są m.in. jednostki samorządu terytorialnego (art. 9 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej), które tworzą samorządowe instytucje kultury. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym (art. 9 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej). Jednostki samorządu terytorialnego mają zatem obowiązek tworzyć samorządowe instytucje kultury w celu prowadzenia działalności kulturalnej, które zgodnie z art. 9 pkt 13 ustawy o finansach publicznych, zaliczone są do jednostek sektora finansów publicznych.

Organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym działalność jest prowadzona (art. 12 ustawy o działalności kulturalnej).

Instytucje kultury (w tym GOK), dla których organizatorami są jst, mogą otrzymywać dotacje celowe na zadania objęte mecenatem państwa, w tym dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. (art. 9 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej).

W art. 13 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej określono, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Organizację wewnętrzną określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora instytucji (GOK), po zasięgnięciu opinii organizatora oraz związków zawodowych

---

<sup>94</sup> Analiza stanu prawnego aktualna wg stanu na dzień 26 marca 2025 r.

i stowarzyszeń twórców (art. 13 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej).

Domy kultury mogą też prowadzić działalność o innym charakterze niż działalność kulturalna. Zgodnie z ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej gminny ośrodek kultury może w pełni legalnie prowadzić działalność biblioteczną, a biblioteka, podobnie jak dom kultury, ma status instytucji kultury. Obok działalności stricte kulturalnej samorządowe instytucje kultury mogą prowadzić również działalność sportową, rekreacyjną czy turystyczną. Jest to zgodne zarówno z art. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, który dopuszcza prowadzenie działalności kulturalnej także przez jednostki dla których nie jest to podstawowy cel statutowy, jak i z praktyką samorządową potwierdzoną w orzecznictwie i rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów. Sądy administracyjne oraz wojewodowie w rozstrzygnięciach nadzorczych akcentują, że działalność dodatkowa (np. sport, rekreacja) nie może wypierać misji kulturalnej, ale może ją uzupełniać i wspierać, o ile została przewidziana w statucie jednostki i pozostaje w zgodzie z lokalnymi potrzebami. W licznych rozstrzygnięciach wojewodów podkreślano, że jst mają swobodę organizacyjną w kształtowaniu instytucji kultury, a prowadzenie obok działalności kulturalnej także zadań sportowych i rekreacyjnych mieści się w ramach tej swobody, o ile uchwały i statuty nie naruszają przepisów ustawowych.

Instytucje kultury, w tym GOK, posiadają osobowość prawną (art. 14 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej) i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora<sup>95</sup>. Wskazany wpis jest ostatnim elementem procesu tworzenia instytucji kultury. Z chwilą dokonania ww. wpisu instytucja kultury uzyskuje osobowość prawną, a co za tym idzie – samodzielność i może rozpocząć swoją działalność. Instytucje te są wyodrębnione organizacyjnie, mają więc własną kadre zarządzającą i pracowniczą (art. 15 ustawy o działalności kulturalnej) oraz własny – przydzielony przez organizatora i nabyty – majątek, którym samodzielnie gospodarują (art. 27 ustawy o działalności kulturalnej).

Poza tym, co ważne, instytucja kultury:

- gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania (art. 27 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej);

---

<sup>95</sup> Patrz: Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury (Dz. U. poz. 189).

- jest pracodawcą dla zatrudnionych w niej pracowników, a czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy wykonuje wobec nich dyrektor instytucji albo inna wyznaczona do tego osoba (art. 3 w związku z art. 3<sup>1</sup> ust. 1 ustawy Kodeks pracy),
- dyrektor instytucji zarządza nią i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 17 ustawy o działalności kulturalnej).
- Powierzenie zadań związanych z zarządzaniem instytucją kultury oraz reprezentowaniem jej przez dyrektora oznacza, że inne podmioty, w tym w szczególności organizator, nie mogą wykonywać tych zadań (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 28 kwietnia 2006 r., PN.II.KK.0911-70/06, Legalis). Nie jest również dopuszczalne wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy względem pracowników instytucji kultury przez organizatora, w tym np. wydawanie im poleceń służbowych.
- Co więcej, jednostka samorządu terytorialnego będąca organizatorem nie jest pracodawcą dyrektora instytucji kultury, a kierownik urzędu nie jest upoważniony do dokonywania względem dyrektora czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. W tym wypadku, zgodnie z art. 3 ustawy Kodeks pracy, pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie miała osobowości prawnej, jeżeli zatrudnia ona pracowników. W przypadku dyrektora instytucji kultury jego pracodawcą jest instytucja kultury, którą on zarządza.
- W konsekwencji, w myśl art. 3<sup>1</sup>§ 1 Kodeksu pracy, za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką. Tym samym dyrektor instytucji kultury dokonuje ich każdorazowo względem samego siebie samodzielnie.
- Do dyrektorów instytucji kultury nie ma też zastosowania art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>96</sup>, zgodnie z którym wójt/burmistrz/prezydent jako kierownik urzędu gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.
- Instytucja kultury posiada osobowość prawną i jest odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, a regulacje zawarte w ustawie o działalności kulturalnej mają charakter kompletny i wyczerpujący. Oznacza to, że przepisy innych ustaw należy stosować w stosunku do instytucji kultury jedynie w zakresie w jakim ustawa o działalności kulturalnej do nich odsyła, a jej przepisów nie można uzupełniać treścią przepisów innych ustaw w sposób, który ograniczałby samodzielność instytucji kultury.

---

<sup>96</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, dalej jako: ustawa o samorządzie gminnym.

- Podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora (art. 27 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej). Plan finansowy GOK sporządza zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych (art. 27 ust. 4 ustawy o działalności kulturalnej).
- Instytucja kultury (w tym GOK) pokrywa koszty bieżącej działalności i zobowiązania z uzyskiwanych przychodów (art. 28 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej). Przychodami instytucji kultury są przychody z prowadzonej działalności w tym ze sprzedaży składników majątku ruchomego, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, dotacje podmiotowe i celowe z budżetu jst (lub budżetu państwa), środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł (art. 28 ust. 2).
- Organizator przekazuje GOK środki finansowe w formie dotacji, o czym stanowi art. 28 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej. Wśród przekazywanych dotacji wyróżnić można: dotację podmiotową na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów; celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji; celowej na realizację wskazanych zadań i programów.
- Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, instytucje kultury tworzą fundusz instytucji kultury i fundusz rezerwowy. Fundusz instytucji kultury odzwierciedla wartość mienia wydzielonego dla instytucji kultury w momencie jej utworzenia i ulega zwiększeniu o wartości niepodlegające amortyzacji aktywów trwałych sfinansowanych z dotacji lub otrzymanych nieodpłatnie oraz zmniejszeniu o wartość niepokrytej straty netto (art. 29 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej). Natomiast fundusz rezerwowy tworzy się z zysku netto za poprzedni rok obrotowy i przeznaczają się na pokrycie strat instytucji kultury (GOK) (art. 29 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej).
- Roczne sprawozdanie finansowe samorządowych instytucji kultury zatwierdza organ wykonawczy jst (art. 29 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej).
- Jak już wskazano powyżej samorządowe instytucje kultury zaliczane są do jednostek sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 13 ustawy o finansach publicznych). Wobec powyższego podlegają one, według jednolitych zasad, planowaniu, bilansowaniu, kontroli, rachunkowości i sprawozdawczości oraz dyscyplinie<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> C. Kosikowski, Polskie prawo finansowe, s. 300.

- Do samorządowych instytucji kultury (GOK), jako do wszystkich jednostek sektora finansów publicznych zastosowanie mają m.in. nw. przepisy ustawy o finansach publicznych:
- instytucje kultury są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania (art. 42 ust. 5);
- wydatki publiczne mogą być ponoszone na cel i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jst oraz w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3);
- wydatki publiczne instytucji kultury powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 1,2,3);
- instytucje kultury zobowiązane są do zawierania umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej (art. 44 ust. 4);
- instytucje kultury mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 (art. 46 ust. 1).
- W art. 68 i nast. zamieszczono regulacje dotyczące wykonywania w jednostkach sektora finansów publicznych kontroli zarządczej, tj. zakres kontroli i jej cele.
- Na podstawie art. 265 ww. ustawy jednostki sektora finansów publicznych będące samorządowymi instytucjami kultury zobowiązane są do sporządzania i przedkładania organizatorowi (wójtowi/ burmistrzowi/ prezydentowi) informacji o przebiegu wykonania planu finansowego za pierwsze półrocze – do 31 lipca oraz sprawozdania rocznego z wykonania planu finansowego, w szczególności nie mniejszej niż w planie finansowym – do 28 lutego roku następującego po roku budżetowym.  
Zasady wykorzystania i rozliczenia dotacji celowych także zostały określone w ustawie o finansach publicznych i tak:
- Zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, (...), w przypadku gdy odrębne przepisy (...) nie określają trybu i zasad

- udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej (...) (art. 250).
- Dotacje celowe udzielone z budżetu jst w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi w terminie do 31 stycznia następnego roku, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4 (art. 251 ust. 1).
  - W przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 263 ust. 2, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 15 dni od dnia określonego w tej uchwale (art. 251 ust. 2.).
  - W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, o których mowa w ust. 1, jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji (art. 251 ust. 3).
  - Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo w przypadku, gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach (art. 251 ust. 4).
  - Od kwot dotacji zwróconych po terminach określonych w ust. 1–3 nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, poczynawszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1–3. (art. 251 ust. 5).
  - Zgodnie z art. 252 dotacje udzielone z budżetu jst wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości – podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia tej okoliczności, W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, o których mowa w ust. 1, jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji (art. 252 ust. 1 i 2). Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania (art. 252 ust. 3). Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej (art. 252 ust. 4). Zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana

niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości (art. 252 ust. 5). Termin naliczania odsetek określony został w art. 252 ust. 6 ustawy o finansach publicznych.

- W art. 218 wskazano, że z budżetu jst mogą być udzielane dotacje podmiotowe, o ile odrębne ustawy tak stanowią. W ustawie o finansach publicznych nie określono jednak trybu przyznawania, wykorzystania i rozliczenia dotacji podmiotowych. Z art. 131 ustawy o finansach publicznych wynika jedynie, iż dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. W świetle ww. przepisu dotacji podmiotowych udziela się wtedy, gdy udzielenie dotacji przedmiotowych lub dotacji celowych nie jest możliwe, bądź gdy ich udzielenie nie rozwiąże problemu niedoboru środków finansowych dotowanej jednostki. Tym samym dotacja podmiotowa winna być przeznaczona na dofinansowanie działalności bieżącej podmiotu i jako taka ma ograniczony charakter przyznawana jest bowiem wyłącznie na dofinansowanie (a nie w całości na sfinansowanie) działalności bieżącej.
  - Dotacja podmiotowa, o której mowa w art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy o działalności kulturalnej, zgodnie z ww. przepisem służy dofinansowaniu bieżącej działalności instytucji kultury w zakresie jej zadań statutowych, w tym utrzymania i remontów obiektów. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2009 r. (sygn. akt V SA/Wa 1053/08) wskazano, że dotacja ta jest formą pomocy finansowej budżetu na rzecz ogółu wydatków bieżących instytucji kultury, której sensem jest zbilansowanie przychodów i wydatków tej jednostki. Zawarte w art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy o działalności kulturalnej sformułowanie daje organizatorowi uprawnienie do *określenia sposobu wykorzystania przyznanej dotacji podmiotowej, natomiast nie uprawnia organizatora do wskazywania poszczególnych zadań lub grup zadań mieszczących się w zakresie działalności statutowej instytucji kultury, na których dofinansowanie dotacja ta powinna być przeznaczona. W takiej sytuacji bowiem dotacja ta miałaby w istocie charakter dotacji celowej, a nie podmiotowej.* (S. Gajewski, A. Jakubowski, Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz, Wyd. 2, Warszawa 2016, opubl. Legalis komentarz do art. 28).
- W art. 4 ustawy o rachunkowości określono zasady ogólne, w myśl których jednostki obowiązane są stosować określoną ustawą zasady rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiać sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wskazuje

w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o rachunkowości, rachunkowość jednostki obejmuje m.in. przyjęte zasady (politykę) rachunkowości; prowadzenie ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym; sporządzanie sprawozdań finansowych; gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą.

GOK powinien posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości. Dokumentację tę ustala w formie pisemnej i aktualizuje kierownik jednostki (art. 10 ust. 2).

Samorządowe instytucje kultury jakimi są GOK – jako jednostki sektora finansów publicznych, przy udzielaniu zamówień publicznych na usługi, dostawy i roboty budowlane zobowiązane są do stosowania ustawy prawo zamówień publicznych. Należy przy tym wskazać, że zgodnie z art. 11 ust. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych nie stosuje się do udzielania zamówień o wartości mniejszej niż progi unijne, których przedmiotem są dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej. Omawiane zwolnienie dotyczy zamówień, o wartości mniejszej niż progi unijne, których przedmiotem są dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej związanej z organizacją wystaw, koncertów, konkursów, festiwali, widowisk, spektakli teatralnych, przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej lub z gromadzeniem materiałów bibliotecznych przez biblioteki lub muzealiów, a także z zakresu działalności archiwalnej związanej z gromadzeniem materiałów archiwalnych, jeżeli zamówienia te nie służą wyposażaniu zamawiającego w środki trwałe przeznaczone do bieżącej obsługi jego działalności. Celem wprowadzenia omawianego wyłączenia było ułatwienie udzielania zamówień w zakresie kultury poprzez odbiurokratyzowanie postępowania dotyczącego zakupu rzeczy lub usług. Komentowany przepis umożliwia instytucjom kultury zakupienie konkretnego dzieła sztuki lub zaangażowania konkretnego artysty. Co istotne, warunkiem koniecznym do zastosowania omawianego wyłączenia jest, aby zamówienia te nie służyły wyposażaniu zamawiającego w środki trwałe przeznaczone do bieżącej obsługi jego działalności.

Uregulowania dotyczące pracowników instytucji kultury zostały zawarte w rozdziale 2a *Pracownicy instytucji kultury* ustawy o organizowaniu działalności kulturalnej. W art. 26a tej ustawy wskazano, że sprawach nieuregulowanych w ustawie do pracowników instytucji kultury stosuje się przepisy Kodeksu pracy.

Jednym z badanych w trakcie kontroli aspektów polityki personalnej była procedura naboru do pracy w instytucjach kultury. W polskim systemie prawnym nabór pracowników jest regulowany przede

wszystkim w ustawie Kodeks pracy, a w przypadku zatrudnienia w sektorze publicznym, również przez przepisy szczegółowe m.in. ustawę o pracownikach samorządowych, ustawie o służbie cywilnej. Żadna z tych ustaw szczegółowych nie ma jednak zastosowania do zatrudnienia pracowników samorządowych instytucji kultury. Do zatrudnienia głównego księgowego zastosowanie miały przepisy ustawy o finansach publicznych (szczególnie art. 54 ust. 2). Z tego względu ocena przeprowadzonych rekrutacji z uwzględnieniem kryterium legalności możliwa jest jedynie w wypadku tych GOK, które mają opracowany i poprawnie wdrożony – zarządzeniem dyrektora – regulamin rekrutacji lub inaczej nazwany akt prawa wewnętrznego.

W ustawie o działalności kulturalnej wskazane są dwie grupy pracowników. Jedną z nich są pracownicy instytucji kultury. Są to wszystkie osoby, które wykonują obowiązki na podstawie umowy o pracę w instytucji kultury (zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych – o dzieło i zlecenie nie są pracownikami w świetle ustawy Kodeks pracy, bowiem ich stosunek regulowany jest na podstawie ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. 2025 poz. 1071 ze zm.). Drugą grupą są pracownicy artystyczni. Zgodnie z art. 26a ust. 2 to osoby zatrudnione w instytucji kultury do wykonywania pracy polegającej na tworzeniu (czyli wykonująca działalność twórczą lub artystyczną – tworzy, odtwarza, interpretuje). Zasady określania wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych instytucji kultury określone zostały w art. 31 do 31d ustawy o działalności kulturalnej. W art. 31 określono zasady wynagradzania, w art. 31a uregulowano zasady przyznawania dodatkowego wynagrodzenia lub ekwiwalentu na rzecz pracowników artystycznych w art. 31b uregulowano zasady przyznawania i wysokość nagród jubileuszowych, w art. 31c zasady przyznawania i wysokość odpraw emerytalnych. W art. 31d zamieszczono z kolei delegację dla ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego do wydania – w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy – rozporządzenia określającego warunki wynagradzania pracowników instytucji kultury. Do pracowników instytucji kultury – w sprawach nieuregulowanych w ustawie o działalności kulturalnej zastosowanie mają przepisy ustawy Kodeks pracy.

Do wynagradzania osób zatrudnionych na stanowiskach dyrektora, zastępcy dyrektora i głównego księgowego samorządowych instytucji kultury zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>98</sup>. W art. 2 wskazanej ustawy w sposób wyczerpujący

---

<sup>98</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2136.

określono krąg osób, których wynagrodzenie podlega regulacjom tejże ustawy. W art. 2 pkt 1, 2 oraz pkt 4 wskazano, że ww. ustawa ma zastosowanie do kierowników jednostek organizacyjnych samorządowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, które nie są jednocześnie spółkami handlowymi a także do osób zatrudnionych na stanowisku zastępcy dyrektora oraz głównych księgowych.

Maksymalna wysokość wynagrodzenia (art. 8 pkt 2) dyrektora, jego zastępcy i głównego księgowego nie może przekroczyć sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłaty nagród z zysku w czwarty kwartale roku poprzedniego (...). Dyrektorowi, zastępcy dyrektora i głównemu księgowemu, zgodnie z art. 10 ust. 1 może zostać przyznana nagroda roczna w zależności od osiągniętych wyników finansowych oraz stopnia realizacji zadań. Osobom tym mogą być także przyznane świadczenia dodatkowe z tytułu zatrudnienia, w tym: bytowe, socjalne, komunikacyjne oraz ubezpieczenia majątkowe i osobowe – inne bądź wyższe niż ustalone w regulaminach wynagradzania, (...) oraz w odrębnych przepisach (art. 11 ust. 1). W art. 11 ust. 2 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi określono maksymalną wartość świadczeń dodatkowych, która nie mogła przekroczyć dwunastokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia przyjętego dla ustalenia wynagrodzenia miesięcznego tych osób.

Zgodnie z art. 31a ust. 3 ustawy do pracowników zatrudnionych na stanowisku dyrektora lub zastępcy dyrektora instytucji kultury, wykonujących zadania artystyczne określone w art. 31a ust. 1, nie stosuje się przepisów art. 5 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2136). Powyższe oznacza, że w odniesieniu do tego wynagrodzenia dodatkowego nie mają zastosowania limity kwotowe wskazane w przepisach ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (P. Antoniak-Tęskna [w:] Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz, LEX/el. 2019, art. 31(a)). Nieprzestrzeganie przez kierowników samorządowych instytucji kultury reguł określających zasady gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, określonych w ustawie o finansach publicznych, pzp i ustawie o rachunkowości, zagrożone jest odpowiedzialnością na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>99</sup>. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych są czyny związane m.in. z:

---

<sup>99</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 1484.

- wydatkowaniem dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, nierozliczenie w terminie dotacji, niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości (art. 9 pkt 1–3);
- dokonaniem zmiany w budżecie lub planie, stanowiącym podstawę gospodarki finansowej bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 10);
- dokonaniem wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków (art. 11 ust. 1);
- nieprzestrzeganiem zasad udzielania zamówień publicznych w zakresie wskazanym w art. 17 ust. 1–6;
- niesporządzeniem lub nieprzekazaniem w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (art. 18 pkt 2).

**Uwarunkowania  
organizacyjno-  
-ekonomiczne.**

**Nadzór  
nad instytucjami  
kultury**

Jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Ponadto prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym. Przy czym żaden z przepisów ustawy o prowadzeniu działalności kulturalnej, nie przyznaje organowi wykonawczemu jst nieograniczonych kompetencji nadzorczych w odniesieniu do samorządowej instytucji kultury. Takie kompetencje nadzorcze nie wynikają również z przepisów ustawy o finansach publicznych. W świetle ww. przepisów organizator nadaje instytucji kultury statut, przyznaje jej dotacje, a także zatwierdza jej roczne sprawozdanie finansowe. Tym samym kompetencje nadzorcze organizatora ograniczone są do ww. obszarów działania instytucji kultury. Zatem zapisy w statutach<sup>100</sup> wskazujące na sprawowanie przez organizatora nadzoru nad instytucjami kultury<sup>101</sup> należy uznać za niezgodne z prawem. Zostało to potwierdzone w licznych rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów, w których wskazano m.in., że żaden przepis ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie daje podstaw do wprowadzenia

<sup>100</sup> O treści: „(...) a bezpośredni nadzór nad działalnością Ośrodka sprawuje wójt gminy” (GOK: Moszczenica), „Bezpośredni nadzór nad działalnością Ośrodka sprawuje Wójt Gminy Brójce” (GOK Brójce), „Bezpośredni nadzór nad działalnością Domu Kultury sprawuje Wójt Gminy Ksawerów” (GOK Ksawerów).

<sup>101</sup> Organizatorzy samorządowych instytucji kultury nie byli objęci kontrolą, wobec powyższego nadzór, rodzaj tego nadzoru oraz formy jego sprawowania w stosunku do samorządowych instytucji kultury nie były przedmiotem czynności kontrolnych.

w statucie instytucji kultury nadzoru nad gospodarką finansową (czy sprawowania nadzoru w ogóle) przez organ stanowiący oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, będącej organizatorem instytucji kultury<sup>102</sup>. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny<sup>103</sup> instytucja kultury, jako osoba prawna jest całkowicie odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującą w ramach posiadanych środków. Samodzielność instytucji kultury jako osoby prawnej, oznacza także, zdaniem Sądu, że organizator nie może w sposób dowolny samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury. O ile ustawodawca nałożył na organizatora pewne obowiązki w stosunku do samorządowej instytucji kultury, m.in. obowiązek zapewnienia przez organizatora środków niezbędnych do rozpoczęcia i prowadzenia działalności samorządowej instytucji kultury (...) nadzór Organizatora nad GOK należy rozumieć w ujęciu możliwości monitorowania działalności instytucji poprzez analizę półrocznych informacji oraz rocznych sprawozdań z wykonania planów finansowych, przedkładanych przez instytucje kultury w związku z art. 265 ufp.

Zdaniem NIK orzecznictwo sądowe jasno wskazuje, że żaden przepis ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie daje podstaw do sprawowania przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta nieograniczonego nadzoru nad GOK jako samorządową osobą prawną. Tego rodzaju zapisy w statutach domów kultury stanowią ograniczenie samodzielności instytucji.

---

<sup>102</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego nr PN-II.4131.376.2024 z dnia 27 listopada 2024 r. (Dz. Urz. Woj. Lubel. 2024.5687).

<sup>103</sup> W wyroku z dnia 20 marca 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 134/08.

### 6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

---

1. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483).
3. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).
6. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 188).
7. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1484 ).
8. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U z 2024 r. poz. 1799).
10. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2136).
11. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury (Dz. U. poz. 1798, ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania dotacji państwowym instytucjom kultury przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 120, poz. 821).
15. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury (Dz. U. poz. 189).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz. U. z 2023 r. poz. 1585).
17. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora

- finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 652).
18. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. z 2023 r. poz. 822, ze zm.).
  19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.).
  20. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, str. 1, ze zm.).

#### 6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

---

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Środków Przekazu
7. Przewodniczący Senackiej Komisji Kultury i Środków Przekazu
8. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego