

31.12.2025 r. Nowy Dwór Mazowiecki

Agnieszka Kubiak-Falęcka

Dyrektor Nowodworskiego Ośrodka Kultury
Ul. Paderewskiego 1a
05-100 Nowy Dwór Mazowiecki

Urząd Miejski w Nowym Dworze Maz.
Burmistrz Miasta
Sebastian Sosiński

Szanowny Panie Burmistrzu,

Po zapoznaniu się z treścią **PISMA POKONTROLNEGO (WYSTĄPIENIA)**, numer kontroli: **SKW/3/2025**, przedmiot kontroli: **Wydatkowanie dotacji podmiotowej w 2024 r., na podstawie:**

1. Ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U z 2024 r. poz. 87) – zwaną dalej ustawą działalności kulturalnej,
2. Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U z 2025 r. poz. 1153),
3. Ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t. j. Dz. U, z 2025 r. poz. 277 z późn. Zm.),
4. Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U z 2025 r. poz. 1483),
5. Komunikatu nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządzającej dla sektora finansów publicznych z 16 grudnia 2009 r. – zwanego dalej Komunikatem nr 23 Ministra Finansów,
6. Komunikatem nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych z zakresu samooceny kontroli zarządzającej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Mf z 2011 r. Nr 2, poz. 11) – zwanego dalej komunikatem nr 3 Ministra Finansów,

Informuję, że podtrzymuję swoje stanowisko dotyczące tego, że kontrola w Nowodworskim Ośrodku Kultury **została przeprowadzona niezgodnie z prawem**. Oświadczam też, że jako dyrektor Nowodworskiego Ośrodka Kultury uczyniłam wszystko, aby skutecznie poinformować o tym Burmistrza Miasta, jak również Zespół Kontrolny, **przed podjęciem działań kontrolnych**.

W pełni podzielam stanowisko przedstawione w opiniach prawnych sporządzonych dla Nowodworskiego Ośrodka Kultury z dnia: 22.08.2025 r., 28.08.2025 r. oraz 10.11.2025 r. dot. możliwości przeprowadzenia kontroli „instytucjonalnej” organizatora w Nowodworskim Ośrodku

Kultury w Nowym Dworze Mazowieckim, którą załączam do niniejszego pisma i która to stanowi jego integralną część. W rzeczowej opinii, **prawnik specjalizujący się w prawie instytucji kultury**, krok po kroku tłumaczy – na podstawie obowiązujących ustaw, najnowszego orzecznictwa Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, Naczelnych Sądów Administracyjnych oraz rozstrzygnięć wojewodów, dlaczego **kontrola została przeprowadzona z naruszeniem przepisów i bez podstawy prawnej, m.in.:**

- W rozstrzygnięciu nadzorczym z 10 grudnia 2021r. Wojewoda Mazowiecki stwierdził, że z przepisów ustawy o działalności kulturalnej wynika wyodrębnienie prawne instytucji kultury oraz ich pełna autonomia i samodzielność finansowa i organizacja. **Instytucja kultury nie jest więc formalnie jednostką podporządkowaną swojemu organizatorowi, a gmina nie jest jednostką nadrzędną** (rozstrzygnięcie WNP-R.4131.16.2021. BM)
- Ugruntowany w orzecznictwie sądowym jest pogląd o **braku nadzoru organizatora nad instytucją kultury** (wyrok WSA w Poznaniu z 25 marca 2021r. , sygn.. akt IV SA/Po 1643/20, wyrok NSA z 11 stycznia 2022r. sygn.. akt III OSK 875/21, wyrok NSA z 18 stycznia 2022r. ,III OSK 891/21, LEX nr 3331083).
- W wyroku z 15 września 2020 r. sygn. Akt II SA/Rz 41/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie stwierdził, że *żaden przepis z ustawy 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie daje podstaw do sprawowania nadzoru przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego nad teatrem który jest samorządową osobą prawną . Takich podstaw próżno szukać także w u.s.g. Brak jest takich podstaw w jakichkolwiek innych ustawach. Ewentualna kontrola (lecz nie nadzór) może być sprawowana w formie przewidzianej u.s.g tj. przez radę gminy za pośrednictwem komisji rewizyjnej. Podstaw do sprawowania nadzoru przez prezydenta miasta w jakichkolwiek innych aspektach próżno szukać w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.*
- Na ww. wyrok WSA w Rzeszowie powołał się w swoim wyroku z 18 stycznia 2022r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając że **żaden przepis ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie daje podstaw do sprawowania nadzoru przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta nad domem kultury jako samorządową osobą prawną. Takich podstaw nie zawiera także ustawa o samorządzie gminnym, ani inny akt prawny** (sygn. Akt III OSK 891/21, LEX nr3331083). Podobnie przesądził w wyroku z 3 kwietnia 2024r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (sygn. Akt IV SA/Po 147/24).

- Wojewodowie już od ponad 10 lat w rozstrzygnięciach nadzorczych konsekwentnie podkreślają **brak nadzoru organizatora nad instytucją kultury** (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 4 grudnia 2013r. NK-II.4131. 105. 2013.AK).
- W wydanym rozstrzygnięciu nadzorczym z 30 września 2024 r. Wojewoda Lubelski (PN-II.4131.337.2024, Lubel 2024, nr 4664) stwierdził: ***Przyjęcie natomiast, że nadzór Wójta miałby oznaczać kompetencje do kontrolowania i wpływania na działalność nadzorowanego podmiotu narusza gwarantowaną ustawowo samodzielność instytucji kultury oraz przepis art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z działalność gminnych jednostek organizacyjnych, kontroluje rada gminy, która w tym celu powołuje komisję rewizyjną.***
- Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 4 października 2024 r. podkreślił, że żaden z przepisów ustaw o działalności kulturalnej ***nie przyznaje organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego nieograniczonych kompetencji nadzorczych w odniesieniu do samorządowej instytucji kultury*** (NPIL.4131.1.1774.2024). Jak zauważył w cytowanym wyżej rozstrzygnięciu nadzorczym z 30 września 2024 r. Wojewoda Lubelski „Pojęcie „nadzór” nie posiada definicji legalnej, a doktryna prawa, kompetencji polegającej na „sprawowaniu nadzoru” przypisuje szereg daleko idących uprawnień, zarówno w zakresie kontrolowania nadzorowanego podmiotu, jak również możliwości żądania konkretnego postępowania. Przyjęcie natomiast, że nadzór Wójta miałby oznaczać kompetencje do kontrolowania i wpływania na działalność nadzorowanego podmiotu narusza gwarantowaną ustawowo samodzielność instytucji kultury oraz przepis art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym działalność gminnych jednostek organizacyjnych, kontroluje rada gminy, która w tym celu powołuje komisję rewizyjną.”
- Nadzór jest instytucją prawa administracyjnego ustrojowego, która służy do zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania organów nadzorowanych. Istotą nadzoru jest możliwość władczego i jednostronnego oddziaływania na działanie organu nadzorowanego, które powinno być poprzedzone rzetelną oceną stanu rzeczywistego. Dlatego nadzór nie może wynikać z postanowień np. statutu instytucji kultury, ale musi mieć swoje umocnienie w ustawie. Organizator nie może nadać sobie uprawnień których nie przewiduje ustawa (wyrok WSA w Rzeszowie w wyroku z 15 września 2020 r. sygn. Akt II SA/RZ 41/20).
- **Uprawnień nadzorczych organizatora nie można domniemywać, muszą one wynikać z przepisów prawa** (wyrok WSA w Warszawie z 19 stycznia 2021r. IV SAWA 2288/20). Nie znajdziemy ich jednak ani w ustawie o działalności kulturalnej ani w ustawie o samorządzie gminy. Nie ma ich także w ustawie o finansach publicznych.

Burmistrz Miasta Nowy Dwór Mazowiecki wprowadził Zarządzenia: nr 46/2025 r. z 10 marca oraz 114/2025 r. z 30 maja 2025 r. w sprawie wprowadzenia planu kontroli na 2025 rok. W powyższym zarządzeniu, „W planie kontroli komórki kontroli - instytucjonalnej Urzędu Miejskiego w Nowym Dworze Mazowieckim w 2025 r.” ujęta została samorządowa instytucja kultury, posiadająca osobowość prawną - Nowodworski Ośrodek Kultury. Jako przedmiot kontroli wewnętrznej wskazano wykorzystanie dotacji podmiotowej w 2024 roku. Wprowadzono również Regulamin kontroli wewnętrznej – Zarządzenie nr 43/2025 r. Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki, do którego kontrolowane jednostki mają się zastosować, w tym Nowodworski Ośrodek Kultury. W ww. Zarządzeniach, nie wskazano podmiotu, który na zlecenie Burmistrza Miasta miałby dokonać kontroli Nowodworskiego Ośrodka Kultury. Wskazano natomiast termin czynności kontrolnych, tj. wrzesień / październik 2025 r.

W dniu 17.07.2025 roku do Nowodworskiego Ośrodka Kultury wpłynęło „Zawiadomienie o wszczęciu postępowania kontrolnego”, w którym zobowiązano mnie, jako Dyrektora NOK do przesłania na adres e-mail pracownika Urzędu Miejskiego, Michała Dudka (specjalista ds. kontroli wewnętrznej) szczegółowego zestawienia wydatków poniesionych w 2024 roku, z przyznanej dotacji podmiotowej, w układzie tabelarycznym: liczba porządkowa, klasyfikacja wydatków (dział, paragraf, konto), zgodnie z przyjętą w jednostce polityką rachunkowości, dodatkową kwotę. Przy udzielonych zamówieniach należało podać numer, datę dowodu księgowego, kwotę netto / brutto wydatku, opis przedmiotu wydatku, numer umowy, pisemnego zamówienia lub innego dokumentu źródłowego. Do zestawienia miałam dołączyć dokumentację kontroli zarządczej, obejmującą zakres kontroli (regulaminy, procedury, zasady, polityki itd.)

Podstawą prawną wskazaną w zawiadomieniu jest „art. 247 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tj. cyt. „Zarząd jednostki samorządu terytorialnego sprawuje ogólny nadzór nad realizacją, określonych uchwałą budżetową dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego” – przy czym instytucja kultury – **Nowodworski Ośrodek Kultury, nie jest jednostką samorządu terytorialnego.**

Jak wynika zawiadomienia o wszczęciu postępowania kontrolnego z 17 lipca 2025r. kontrola w Nowodworskim Ośrodku Kultury miała zostać przeprowadzona na podstawie §3 pkt 3 oraz §20 ust. 1 Regulaminu kontroli wewnętrznej w Urzędzie Miejskim w Nowym Dworze Mazowieckim z 3 marca 2025r. w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli wewnętrznej w związku z art. 247 ust. 2 oraz art. 68 i art. 69 ustawy o finansach publicznych. **Podstawy te nie dają prawa organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego do przeprowadzenia kontroli wewnętrznej w instytucji kultury.**

Należy przy tym wskazać, że pomimo określenia w ww. zawiadomieniu oraz w upoważnieniach do przeprowadzenia kontroli jej przedmiotu jako *Wydatkowanie dotacji podmiotowej w 2024 roku* i określenia zakresu kontroli, faktycznie kontrola dotyczy miała nie tylko wydatkowa dotacji

podmiotowej, ale także efektywności zarządzania w NOK. Wskazuje na to zakres w żądanych w wiadomościach e-mail kontrolera do Dyrektora NOK w trakcie przeprowadzenia kontroli, takich jak regulamin wynagradzania czy dokumenty związane z wypłacaniem pracowników wynagordzeń i nagród, treść protokołu kontroli, ale przede wszystkim powołanie także w zawiadomieniu o wszczęciu kontroli na przepisy dotyczące kontroli zarządzającej, czyli kontrolowania zarządzania.

Błędne jest założenie dokonane w protokole kontroli, że NOK działa między innymi na podstawie ustawy o samorządzie gminnym. Instytucje kultury, jak już zostało wspomniane na wstępie, jest zupełnie odrębnym od organizatora podmiotem praw i obowiązków posiadającym osobowość prawną. W związku z powyższym **nie ma uzasadnienia prawnego założenie, że odrębny podmiot jakim jest jednostka samorządu terytorialnego w stosunku do instytucji kultury może przeprowadzić w niej kontrolę wewnętrzną, która nie wynika z przepisów prawa.** Wskazana w upoważnieniu jako podstawę prawną art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym **w żaden sposób nie upoważnia burmistrza gminy do przeprowadzenia kontroli wewnętrznej w instytucji kultury.**

Przepis ten dotyczy uprawni burmistrza jako kierownika urzędu gminy i zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wśród jednostek tych nie znajduje się instytucja kultury właśnie ze względu na posiadaną osobowość prawną. **Dyrektor instytucji nie jest pracownikiem urzędu gminy, a burmistrz nie wykonuje w stosunku do niego uprawnień zwierzchnika służbowego, zatem wskazana podstawa prawna w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli wewnętrznej ma zastosowanie wyłącznie w stosunku do pracownika urzędu, a więc osób, które miały w NOK przeprowadzić kontrolę wewnętrzną.**

Wojewódzki Sąd administracyjny w Gdańsku w wyroku z 2 czerwca 2022r. (sygn. Akt III SA/Gd 4922) stwierdził:

*Z tego szczególnego statusu i pozycji samorządowej instytucji kultury pośród innych jednostek organizacyjnych gminy należy wywieść, że zwierzchnictwo służbowe, o jakim mowa w art. 33 ust. 5 u.s.g. kierownika urzędu gminy (wójta) nad kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych (w tym dyrektorami GOK-ów), jest jedynie ograniczone do ich powoływania i zwalniania stosowane do art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.g., co zresztą w doniesieniu do dyrektorów gminnych instytucji kulturowych znajduje potwierdzenie i doprecyzowanie (konkretyzację) odnośnie trybu oraz koniecznych warunków ich powołania i odwołania w treści art. 15 ust. 1 u.o.p.d.k. **Nie może być zatem mowy o zwierzchnictwie organu powołującego dyrektora samorządowej instytucji kultury, rozumianym jako podleganie poleceniom służbowym, natomiast przyjęcie że dyrektor instytucji kultury jest takim samym podwładnym wójta jak pracownicy urzędu jest sprzeczne z jego statusem (por. pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 13 czerwca 2021r., nr WA-0250/39/12).***

Zgodnie z §2 Regulaminu kontroli wewnętrznej w Urzędzie Miejskim w Nowym Dworze Mazowieckim regulamin ten określa:

1. Ogólne podstawy systemu kontroli wewnętrznej w Urzędzie Miejskim w Nowym Dworze Mazowieckim;
2. Ogólne ramy zarządzania, wykonywania i zapewnienia jakości działalności kontrolnej instytucjonalnej Miasta Nowy Dwór Mazowiecki;
3. Szczegółowe warunki i tryb przeprowadzania **kontroli wewnętrznej instytucjonalnej Urzędu Miejskiego w Nowym Dworze Mazowieckim.**

Natomiast na podstawie § 3 Regulaminu kontrolę instytucjonalną przeprowadza się w:

1. Komórkach organizacyjnych (wydział, samodzielne stanowiska) Urzędu Miejskiego w Nowym Dworze Mazowieckim;
2. Jednostkach i zakładach budżetowych Miasta Nowy Dwór Mazowiecki;
3. **Jednostkach organizacyjnych nadzorczych przez Miasto Nowy Dwór Mazowiecki, w zakresie udzielonych przez Miasto dotacji.**

Biorąc powyższe na pod uwagę należy stwierdzić, że **Regulamin kontroli wewnętrznej w Urzędzie Miejskim w Nowym Dworze Mazowieckim nie dotyczy instytucji kultury, ponieważ nie jest to jednostka nadzorowana przez Miasto Nowy Dwór Mazowiecki.** Jest to rozwiązanie prawidłowe, za nieprawidłowe natomiast należy uznać powoływanie się na ten Regulamin w zawiadomieniu o wszczęciu kontroli oraz upoważnieniach do przeprowadzenia kontroli w instytucji kultury.

W związku z otrzymanym zawiadomieniem dot. wszczęcia kontroli, zwróciłam się o wydanie opinii prawnych, które przedstawiłam Burmistrzowi Miasta w dniu 22.08.2025 i 28.08.2025 pisemnie.

Otrzymałam dwie, cytowane poniżej opinie prawne:

1. Opinia prawna dotycząca kontroli Burmistrza Miasta przeprowadzonej przez pracownika Urzędu Miejskiego (z dnia 28 lipca 2025 r.):

„Nie ma w przepisach takiego pojęcia jak kontrola instytucjonalna. Z zacytowanego zarządzenia wynika, że instytucja kultury nie jest ujęta w katalogu podmiotów w niej wskazanych. Nie jest bowiem ani wydziałem Urzędu, ani jednostką i zakładem budżetowym Miasta, ani nie jest jednostką organizacyjną nadzorowaną przez Miasto.

Instytucja kultury ma osobowość prawną, co oznacza, że sama jest podmiotem praw i obowiązków (art. 14 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej). Ma zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych. Może zaciągać zobowiązania w swoim imieniu, pozwać i być pozywana. A zarządza nią i reprezentuje ją dyrektor (art. 17 ustawy o działalności kulturalnej).

Nie jest więc jednostką organizacyjną organizatora, a organizator nie ma w stosunku do niej żadnych innych uprawnień niż te wynikające z przepisów.

Dodatkowo nadzór organizatora nad instytucją kultury powinien wynikać z przepisów ustawy — nie ma go ani w ustawie o działalności kulturalnej ani w ustawie o samorządzie gminnym ani w żadnym innym akcie prawnym (nie ma go także w ustawie o finansach publicznych, na którą bardzo chętnie powołują się organizatorzy, próbując kontrolować — poza komisją rewizyjną — wykorzystanie dotacji podmiotowej w instytucji kultury). Interpretowanie przepisów ustawy o działalności kulturalnej i innych ustaw w sposób szerszy niż wynika z ich treści stanowi nadużycie prawa.

Wykonywanie wobec instytucji kultury uprawnień innych niż opisane w przepisach jest działaniem bez podstawy prawnej.

Instytucję kultury organizator może kontrolować jedynie przez komisję rewizyjną na podstawie art. 18a ust. 1 Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, którą powołuje rada gminy. Zgodnie z tym przepisem rada gminy kontroluje m.in. działalność gminnych jednostek organizacyjnych. Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut gminy (art. 18a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym). Kwestie związane np. z wykorzystaniem dotacji podmiotowej mogą podlegać kontroli jedynie komisji rewizyjnej. Jednak nie podlegają kontroli komisji rewizyjnej sprawy związane z zarządzaniem instytucją, a do takich należą decyzje np. dotyczące zatrudniania i zwalniania pracowników, oraz ustalania wysokości ich wynagrodzenia, ponieważ to wiązałoby się z nadzorem. Nie może to też być kontrola kompleksowa, jak wynika z pytania.

Ponieważ kontrola organizatora, o którą Pani pyta, jest pozbawiona podstawy prawnej, trudno jest mówić o przekazaniu jakichkolwiek dokumentów. Proszę zwrócić uwagę, że przekazanie organizatorowi bez uprawnienia dokumentów, w tym np. danych osobowych (pracowników, zleceniobiorców, osób korzystających z oferty instytucji) jest naruszeniem przepisów o ochronie danych osobowych i naraża dyrektora na odpowiedzialność karną (dyrektora, nie instytucję). Złamanie prawa przez dyrektora może być przyczyną jego odwołania przez organizatora (art. 15 ust. 6 pkt 3 ustawy o działalności kulturalnej)."

2. Opinia prawna dotycząca kontroli Burmistrza Miasta przez pracownika Urzędu Miejskiego, w zakresie sprawowania kontroli zarządczej przez dyrektora instytucji (z dnia 26 sierpnia 2025 r.):

„Jedynym przepisem, na podstawie którego prowadzi się kontrolę zarządczą w instytucji kultury jest art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że **Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków:**

- 1) ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej, zwanego dalej „ministrem kierującym działem”, z zastrzeżeniem ust. 2;
- 2) wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) **kierownika jednostki.**

W przypadku instytucji kultury kierownikiem jednostki jest dyrektor i nikt inny. W przypadku instytucji kultury jako samodzielnej osoby prawnej kierowanej przez dyrektora kontrolę zarządczą zapewnia właśnie dyrektor instytucji kultury jako kierownik jednostki, a nie wójt, burmistrz albo inny organ zarządzający jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ nie jest to urząd gminy ani np. jednostka budżetowa gminy. Wójt ma za to prawo egzekwować obowiązek złożenia przez instytucję kultury sprawozdania z wykonania planu finansowego zgodnie z art. 265 ustawy o finansach publicznych.

Z komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. M.F. z 2009 r. nr 15, poz. 84) wynika, że:

„Podstawowym poziomem funkcjonowania kontroli zarządczej w całym sektorze finansów publicznych jest jednostka sektora finansów publicznych (I poziom kontroli zarządczej). Za funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostce odpowiedzialny jest jej kierownik. Za drugi poziom kontroli zarządczej odpowiada minister w kierowanych przez niego działach administracji rządowej, zaś wyłącznie w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego – wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Jak czytamy w pkt 2.5 komunikatu nr 23 Ministra Finansów: w ustawie o finansach publicznych nie przewidziano szczególnych kompetencji dla ministrów i odpowiednio wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów i marszałków województw w stosunku do jednostek podległych i nadzorowanych z tytułu odpowiedzialności za funkcjonowanie kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub w jednostce samorządu terytorialnego. Zadania te powinny być realizowane w ramach i na podstawie kompetencji przyznanych ministrom, odpowiednio wójtom (burmistrzom, prezydentom miast), starostom i marszałkom województw, w przepisach odrębnych. A takich przepisów odrębnych w stosunku do instytucji kultury organy te nie mają.

Treści przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących kontroli zarządczej nie można odczytywać w oderwaniu od innych przepisów tej ustawy, ustaw samorządowych oraz ustawy o działalności kulturalnej. Z założenia kontrola zarządcza nie może być sprawowana przez podmiot zewnętrzny, a takim w stosunku do instytucji kultury jest organizator. Mijałoby się to celami kontroli wyrażonymi ustawie o finansach publicznych i w komunikacie nr 23 Ministra Finansów.

Skoro kontrola zarządcza dotyczy w szerokim pojęciu zarządzania jednostką to podmiot zewnętrzny nie może w tą kwestię ingerować. Inaczej mówiąc na podstawie ustawy o finansach publicznych organizator nie jest uprawniony do kontrolowania sposobu zarządzania instytucją kultury przez dyrektora, właśnie ze względu na brak nadzoru nad tą jednostką.

Na przykład: w skład systemu kontroli zarządczej wchodzi regulaminy tworzone w instytucji, takie jak regulaminy pracy, wynagradzania, organizacyjny, naboru na wolne stanowiska pracy, a także kodeksy etyki. Nie istnieją podstawy prawne uprawniające organizatora do kontrolowania treści tych aktów prawa wewnętrznego w instytucji kultury.”

Przedstawione przeze mnie informacje, nie miały żadnego wpływu na działania Burmistrza Miasta w tym zakresie kontroli, a jego decyzją została ona przyspieszona. Otrzymałam informację, że działania kontrolne rozpoczną się nie 17.09.2025 r., a 9.09.2025 r.

Pomimo tego, że kontrola została zlecona przez Burmistrza Miasta i przeprowadzona bez podstawy prawnej, działając w dobrej wierze, **przekazałam Zespołowi Kontrolnemu pełną dokumentację potwierdzającą wydatkowanie dotacji podmiotowej w 2024 roku przez Nowodworski Ośrodek Kultury.**

Składały się na nią cała dokumentacja finansowo – księgowa, czyli ta potwierdzająca zdarzenia gospodarcze mające wpływ na rachunkowość i podatki, tj. m.in. faktury i umowy. Przygotowałam również kserokopie list płac i umów cywilnoprawnych z wyłączonymi danymi osobowymi. Ponadto przekazałam: politykę rachunkowości i zakładowy plan kont, sprawozdania finansowe za 2024 rok, regulamin wynagradzania, regulamin zamówień publicznych, regulamin zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, zarządzenia wprowadzające i zmieniające plan finansowy. Ponadto, wspólnie z pracownikami merytorycznymi, udzielałam odpowiedzi na zadawane w toku kontroli pytania.

Oświadczam, że dokumenty dotyczące: wynagrodzeń pracowników, naliczania nagród jubileuszowych, naliczania odpraw emerytalno-rentowych, naliczania nagród, naliczania premii uznaniowych, a także umowy i oświadczenia dotyczące użytkowania samochodów prywatnych do celów służbowych stanowią akta osobowe pracowników, a ich udostępnienie pozwoliłoby na identyfikację osób, co naruszyłoby ustawę o ochronie danych osobowych zgonie z art. 5 RODO Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016r. **Dokumenty stanowiące akta osobowe pracowników podlegają kontroli jedynie Państwowej Inspekcji Pracy oraz kontroli ZUS.** Główny Specjalista ds. kontroli wewnętrznej Urzędu Miejskiego w Nowym Dworze Mazowieckim nie jest osobą uprawnioną do sprawdzania czynności z zakresu prawa pracy ani do kontrolowania aspektów związanych z prawem pracy. W związku z powyższym wyżej wymienione dokumenty nie mogły być udostępnione.

We wrześniu 2024 roku odbyła się w Nowodworskim Ośrodku Kultury kontrola przeprowadzona przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w zakresie m.in. prawidłowości i rzetelności obliczania składek na ubezpieczenia społeczne oraz innych składek, do których pobierania zobowiązany jest zakład oraz zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego; ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacanie tych świadczeń oraz dokonywanie rozliczeń z tego tytułu; prawidłowość i terminowość opracowywania wniosków o świadczenia emerytalne i rentowe – i nie stwierdzono uchybień w tym temacie.

Umowa w sprawie warunków organizacyjno-finansowych działalności Nowodworskiego Ośrodka Kultury zawarta w dniu 26.04.2023 r., pomiędzy Burmistrzem Miasta a mną zawiera:

- w par. 5: „Organizator sprawuje nadzór nad działalnością instytucji w zakresie przewidzianym obowiązującymi przepisami prawa”;
- w par. 11: „Na żądanie Organizatora Dyrektor umożliwia dokonywanie kontroli działalności instytucji w zakresie finansowo – księgowych”.

Dokumentacja postępowań o udzielenie zamówień publicznych **nie jest dokumentacją księgowo-finansową**. Mając na wzgląd powyższe, dokumentacja, o którą zwracał się kontroler, nie mogła zostać przeze mnie udostępniona, również na mocy tego przepisu.

Jak wynika z wiadomości e-mail kontrolera do Dyrektora NOK oraz protokołu kontroli, kontrola w NOK w istocie dotyczyć miała także zarządzania instytucją kultury w zakresie zasadności i celowości przyznawania nagród, premii uznaniowych, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych, a także zasad dotyczących wykorzystywania przez pracowników samochodów prywatnych dla celów służbowych oraz zasad naliczenia ekwiwalentu za pranie i używanie odzieży roboczej, a także zasad odbywania delegacji krajowych i zagranicznych, podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników. **Nawet rada gminy działająca poprzez komisję rewizyjną na podstawie art. 18 a ustawy o samorządzie gminy, nie jest uprawniona do przeprowadzenia kontroli instytucji kultury w tym zakresie.**

Kontrola rady gminy (miasta) ograniczać powinna się wyłącznie do rozliczenia dotacji z odpowiednimi zapisami w planie finansowym, nie przy tym znaczenia dla organizatora w jakich wysokościach nastąpiły wypłaty pracowników z tytułu na przykład nagród, jeżeli nie nastąpiło przekroczenie planu finansowego w zakresie wynagrodzeń. Tym bardziej uprawnień do kontrolowania zadań z zakresu prawa pracy nie ma organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Dyrektor instytucji kultury zarządza nią samodzielnie i wykonuje w imieniu instytucji kultury czynności z zakresu prawa pracy (art. 17 ustawy o działalności kulturalnej oraz art. 3 §1 kodeksu pracy). W związku z brakiem nadzoru organizatora nad instytucją kultury podmiot ten nie ma żadnego wpływu na wysokość i zasady przyznawania pracownikom wynagrodzeń i innych świadczeń związanych z prawem pracy. Jedynym podmiotem uprawnionym do przeprowadzenia kontroli w zakresie poprawności dokonywania wypłat wynagrodzeń i innych świadczeń związanych z pracą na podstawie regulaminu wynagradzania jest Państwowa Inspekcja Pracy, co wynika z art. 10 ust. 1 ustawy z 13 kwietnia 2007r. o Państwowej Inspekcji Pracy (t. j. Dz. U. 2024r. poz. 1712 z późn. zm.). Powołując się w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania kontrolnego w NOK na art. 68 i art. 69 ustawy o finansach publicznych, organizator w istocie uznał, że zaplanowana przez niego kontrola będzie kontrolą zarządczą (wewnętrzną), do czego nie był uprawniony z przyczyn wyżej wskazanych.

Odpowiedzi na zalecenia pokontrolne:

Nowodworski Ośrodek Kultury w Nowym Dworze Mazowieckim informuje o sposobie i czasie realizacji poszczególnych zaleceń pokontrolnych:

1. Sprawozdania finansowe będą sporządzane i przekazywane w formie elektronicznej do Organizatora za rok 2025 i lata następne zgodnie z terminem ustalonym w ustawie o rachunkowości.
2. Korekty planów finansowych o jednoznaczne daty i adnotacje dotyczące ich obowiązywania i podstawy wprowadzania zmian zostały skorygowane oraz spójność dat, oznaczeń i numeracji będzie stosowane w przyszłości.
3. Dokumentacja umożliwiająca pełne potwierdzenie rozdysponowania środków publicznych pochodzących z dotacji podmiotowej przeznaczonych na nagrody rzeczowe została wprowadzona jako pokwitowanie odbioru nagród przez laureatów bądź opiekunów laureatów.
4. Podjęto działania, do których były wątpliwości wydatkowania dotacji podmiotowej zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Wydatki dokonywane w Nowodworskim Ośrodku Kultury są zgodne z procedurami wewnętrznymi obowiązującymi w Nowodworskim Ośrodku Kultury oraz zasadami gospodarnego i efektywnego wydatkowania środków publicznych.

W załączeniu:

Opinia prawna z dnia 10.11.2025 dot. kontroli organizatora w Nowodworskim Ośrodku Kultury.