



URZĄD MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY
Biuro Kontroli

ul. Marszałkowska 77/79, 00-683 Warszawa, tel. 22 443 32 35, 22 443 32 36, faks 22 443 32 37
Sekretariat BKW@um.warszawa.pl, www.um.warszawa.pl

KW-W-II.1712.74.2018.AMY

Warszawa, dnia 11-04-2019 r.

DOM SPOTKAŃ Z HISTORIA SEKRETARIAT W PLYNĘŁO
17 -04- 2019
ilość załączników
Znak sprawy podpis

Pan

Piotr Jakubowski

Dyrektor Domu Spotkań z Historią

Szanowny Panie Dyrektore

Działając na podstawie § 22 ust. 7a zarządzenia Nr 4155/2010 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie trybu i zasad postępowania kontrolnego (z późn. zm.), w związku z wynikami kontroli dotyczącej wybranych zagadnień z działalności Domu Spotkań z Historią w załączeniu przekazuję wystąpienie pokontrolne.

2
BOK
Biura Kontroli
CM
Krzysztof Michnicki

Załącznik:

Wystąpienie pokontrolne



URZĄD MIASTA STOŁĘCZNEGO WARSZAWY
Biuro Kontroli

ul. Marszałkowska 77/79, 00-683 Warszawa tel. 22 443 32 35, 22 443 32 36, faks 22 443 32 37
Sekretariat.BKW@um.warszawa.pl, www.um.warszawa.pl

KW-W-II.1712.74.2018.AMY

Warszawa, dnia *14 kwietnia* 2019 r.

Pan Piotr Jakubowski

Dyrektor

Domu Spotkań z Historią

w Warszawie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie § 22 ust. 10 Regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 312/2007 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy (z późn. zm.), w związku z wynikami kontroli przeprowadzonej przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy w Domu Spotkań z Historią w dniach od 17 września do 23 listopada 2018 r., dotyczącej wybranych zagadnień z działalności Domu Spotkań z Historią, (dalej „DSH”) przedstawionymi w protokole kontroli podpisanym w dniu 30.11.2018 r. przekazuję Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Wyniki kontroli działalności DSH w latach 2016-2018 w zakresie wybranych zagadnień, w tym sposobu zarządzania instytucją w kontekście realizacji celów i zadań statutowych; udzielania pełnomocnictw i upoważnień; prowadzenia polityki kadrowej i spraw kadrowych (prowadzenia akt osobowych, powierzania pracownikom zakresu obowiązków służbowych); sposobu udzielania zamówień publicznych dotyczących zamówień podprogowych; prawidłowości i terminowości sporządzania planów i sprawozdań finansowych oraz prawidłowości wykorzystania i rozliczenia dotacji podmiotowych m.st. Warszawy, pokazały m.in., że:

w stosownych terminach przekazano do Biura Kultury Urzędu m.st. Warszawy (dalej: Biuro Kultury) jako jednostki nadzorującej, projekty planów finansowych i plany finansowe na lata 2017-2018 uwzględniające wysokość przyznanej na dany rok dotacji podmiotowej oraz terminowo wprowadzono zmiany do pierwotnych planów finansowych w przypadku zmian wysokości udzielonej dotacji podmiotowej w trakcie roku budżetowego.

Terminowo złożono sprawozdania z wykonania planu finansowego za lata 2016 oraz 2017. W terminach określonych w § 13 ust. 3 statutu DSH¹ złożono do Biura Kultury sprawozdania finansowe za lata 2016 i 2017 wraz z raportami i opiniami biegłych rewidentów potwierdzającymi brak uchybień w tych dokumentach. Udzielone pełnomocnictwa zgłoszono do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez Organizatora. Nominalna wysokość dotacji podmiotowej przekazywanej na działalność DSH w latach 2016-2017 wzrastała z 4.700.000 zł w 2016 r. do 8.400.000 zł w 2018 r. Wysokość przychodów ze sprzedaży katalogów, plakatów, programów i innych publikacji w poszczególnych latach wzrastała i kształtowała się następująco: w roku 2016: 332.681,26 zł w roku 2017: 415.840,21 zł oraz w pierwszej połowie 2018 roku: 228.167,82 zł.

¹ Statut Domu Spotkań z Historią stanowi załącznik do uchwały nr XCI/2336/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 25.09.2014 r.

Jednocześnie, kontrola wykazała nieliczne przypadki nieprawidłowości lub braku należytej staranności przy wykonywaniu czynności oraz sporządzaniu dokumentów dot. realizowanych zadań, które wymagają podjęcia niezbędnych działań naprawczych, tj. stwierdzono m.in.:

1. W 5 przypadkach pełnomocnictwa udzielone Głównemu Księgowemu obejmowały zakres uprawnień w tym:

- Pełnomocnictwo z dnia 05.01.2011 r. obejmowało cyt.: „wszelkie działania faktyczne i prawne jakie okażą się konieczne w związku z realizacją pełnomocnictwa.”,

- 4 pełnomocnictwa² obejmowały m.in. cyt.: *reprezentowanie instytucji podczas nieobecności dyrektora w pełnym zakresie, zaciąganie zobowiązań finansowych.*”

Na podstawie ww. pełnomocnictw Główny Księgowy jednoosobowo podpisał następujące umowy stanowiące zaciągnięcie zobowiązania finansowego:

- umowę zawartą w dn. 14.07.2017 r. z firmą [redacted], na kwotę 112.750 zł brutto, której przedmiotem było przygotowanie i obsługa techniczna instalacji podczas cyklu wydarzeń towarzyszących wystawie „Marzenia o lataniu”;

- umowę z dnia 20.07.2017 r. z firmą [redacted] na kwotę 1.318,68 zł netto na wykorzystanie utworu jakim był 40 sekundowy fragment montażu filmowego „Warszawa 2014 Timelapse”,

oraz

- umowę z dnia 25.07.2017 r. z firmą [redacted] Sp. z o.o. której przedmiotem było nieodpłatne wypożyczenie telewizorów na potrzeby wystawy „Marzenia o lataniu”,

- umowę z dnia 26.07.2017 r. zawartą pomiędzy DSH, a [redacted] Udzieli w Krakowie dotyczącą nieodpłatnego wypożyczenia eksponatów na wystawę dotyczącą historii warszawskiego i polskiego lotnictwa.

Na podstawie art. 53 ust. 2 u.f.p., co do zasady kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki, jednakże na podstawie art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r.

² Pełnomocnictwo Nr 41 z dn. 13.07.2016 r.; pełnomocnictwo nr 60 z dn. 13.07.2017 r. pełnomocnictwo nr 67 z dn. 16.10.2017 r. pełnomocnictwo nr 79 z dn. 05.07.2018 r.

o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 54 ustawy o finansach publicznych należy podkreślić, iż w zakres obowiązków kierownika jednostki zaliczanych do gospodarki finansowej wchodzi takie czynności, za wykonywanie których odpowiedzialność nie może być przeniesiona na podległych pracowników, w tym głównego księgowego.

Kierownik jednostki jednak nie może powierzyć pracownikowi takich obowiązków, które wynikają z istoty powinności kierownika w zakresie reprezentowania jednostki na zewnątrz lub składania przez niego wiążących oświadczeń woli w stosunkach cywilnoprawnych.³

Do obowiązków głównego księgowego należy wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi. Sformułowania tego nie można utożsamiać z dysponowaniem środkami publicznymi.

Dysponent, na podstawie przyznaných mu kompetencji, podejmuje merytoryczne decyzje o wydatkowaniu środków publicznych w określonej wysokości i na określony cel. Wykonaniem dyspozycji jest natomiast realizacja wszelkich czynności o charakterze technicznym, wynikających z decyzji kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnionej. Rola księgowego ogranicza się do wykonywania czynności prawnych bez materialnego dysponowania zasobami pieniężnymi lub rachunkami pozwalającymi na wykonywanie płatności. Wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi obejmuje zapewnienie pod względem finansowym prawidłowości umów zawieranych przez jednostkę sektora finansów publicznych, terminowość dochodzenia przysługujących jej należności i roszczeń spornych oraz spłaty zobowiązań.

Reguła rozdzielenia funkcji dysponenta środków publicznych i głównego księgowego ma na celu zapobieganie niebezpieczeństwu nadużyć i nieprawidłowości, jakie niesie ze sobą dokonywanie wydatków ze środków publicznych.

Wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi nie oznacza w szczególności upoważnienia głównego księgowego do dokonywania wydatków ze środków publicznych.

³ Cezary Kosikowski Komentarz do art.53 ustawy o finansach publicznych 2011 r.

Dokonaniem wydatku jest podjęcie decyzji, rozumiane jako wyrażenie woli w sprawie wydatkowania środków pieniężnych. Wydatku dokonuje ten, kto zgodnie z własną wolą rozporządza środkami finansowymi. Wykonanie dyspozycji środkami pieniężnymi jest czynnością organizacyjno-techniczną, a nie decyzyjną. Decyzje w sprawie dokonywania wydatków są w jednostkach budżetowych, w tym instytucjach kultury zgodnie z przepisami, podejmowane jednoosobowo.

Nadmierne obdarzanie zaufaniem głównej księgowej, poprzez powierzanie jej przez kierownika jednostki s.f.p. w sposób niemal nieograniczony całej gospodarki finansowej i skupianie się wyłącznie na działalności merytorycznej jednostki, jest działaniem wadliwym.⁴

Ponadto należy wskazać, iż powierzenie określonych obowiązków przez kierownika jednostki jej pracownikom nie uwalnia kierownika od odpowiedzialności prawnej za ich prawidłową realizację.⁵

2. Zastępca Dyrektora p. _____ została zatrudniona od dnia 1.01.2007 roku na podstawie umowy o pracę, co było niezgodne § 8 statutu DSH oraz treścią art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁶ (dalej u.o.p.d.k.), w zw. z art. 68 §1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy⁷ (dalej K.p.). Przepis § 8 statutu stanowiącego załącznik do Uchwały Nr LXVI/1954/2006 Rady m.st. Warszawy z dnia 12.01.2006 r. jednoznacznie regulował, że Dyrektor może zarządzać DSH i przy pomocy dwóch zastępców, których powołuje i odwołuje po uzyskaniu opinii Prezydenta m.st. Warszawy. Kandydatura Z-cy Dyrektora Pani _____

została pozytywnie zaopiniowana przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy.

W zakresie przyczyn takiego stanu rzeczy Dyrektor DSH wyjaśnił m.in., że *„(...)Określone w przywołanym paragrafie »powołanie« nie oznacza nawiązania stosunku prawnego w trybie powołania (w trybie art. 68 i nast. Kodeksu pracy), lecz jest określeniem oznaczającym powierzenie konkretnej osobie konkretnego*

⁴ orzeczenie GKO z dnia 30 listopada 2006 r., DF/GKO-4900-65/82/06/1980, niepubl.

⁵ Ludmiła Lipiec-Warzecha Komentarz do art.53 ustawy o finansach publicznych 2011 r.

Orzeczenie GKO z dnia 13 października 2005 r., DF/GKO/Odw.-44/60/RN-16/2005/353, LEX nr 156344

⁶ W brzmieniu obowiązującym w dacie powołania zastępcy Dyrektora. Przepis ten został zmieniony z dniem 01.01.2012 r. Dz.U. z 2004 r. Nr 11, poz. 96

⁷ Dz. U. z 2004 Nr 213, poz. 2081 z późn. zm.

stanowiska/funkcji w wewnętrznej strukturze DSH. Organizator, czyli m.st. Warszawa, w osobie Prezydenta, wydaje wprawdzie zgodę na utworzenie takiego stanowiska, jednak osoba je zajmująca nie jest przez Prezydenta powoływana w formie zarządzenia, jak to miało miejsce w przypadku powołania dyrektora, lecz jest wybierana na dane stanowisko przez dyrektora DSH i może się to odbywać w formie zatrudnienia na umowie o pracę, zwłaszcza jeśli stosunek pracy istniał już przed powołaniem na to kierownicze stanowisko. W dniu 20 grudnia 2006 r. został wystosowany wniosek dyrektora DSH o ustanowienie zastępcy dyrektora wraz z informacją, że w razie jego akceptacji dyrektor powoła na to stanowisko

Zgoda taka została wyrażona pieczętką i podpisem Prezydenta złożonymi na wniosku w dniu 22.12.2006 r., § 8 Statutu Domu Spotkań z Historią został więc zastosowany.”

Należy wskazać, że z orzecznictwa sądów wynika odmienny stan prawny.

I tak w wyroku z dnia 17 maja 2017 r. Sąd Najwyższy⁸ wyjaśnił, że art. 68 § 1 k.p. nie stanowi samoistnej podstawy nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania, lecz podstawa taka musi wynikać z odrębnych przepisów rangi ustawowej. W uchwale z dnia 11 stycznia 2005 r.⁹ Sąd Najwyższy uznał, że powołanie dokonane na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowi podstawę nawiązania stosunku pracy w rozumieniu art. 68 K.p. z dyrektorami instytucji kultury, albowiem przepisy ustawy nie wskazują innej formy prawnej zatrudnienia osób zajmujących te stanowiska. Zdaniem Sądu Najwyższego sytuacja prawna zastępców dyrektorów instytucji kultury - w zakresie nawiązania stosunku pracy - kształtuje się w sposób analogiczny. W ocenie Sądu w takim przypadku statut określa liczbę stanowisk zastępców dyrektora oraz tryb ich powoływania i odwoływania. (...) przepisy ustawy przewidywały więc powołanie jako podstawę zatrudnienia zastępców dyrektorów instytucji kultury, pozostawiając organizatorowi instytucji kultury swobodę statutową jedynie w zakresie decyzji, czy takie stanowisko ma zostać stworzone, a jeżeli tak, to jaka ma być ilość zastępców oraz tryb (procedura) ich powoływania i odwoływania.

Według Sądu Najwyższego przepisy te są przepisami odrębnymi, o których mowa

⁸ Sygn. akt III PK 101/16

⁹ (I PZP 11/04, OSNP 2005 Nr 9, poz. 123)

w art. 68 § 1 k.p., albowiem nie przewidują one innej niż powołanie podstawy nawiązania stosunku pracy z zastępcami dyrektorów instytucji kultury. Przy tym, nie mogą one być interpretowane jako skutkujące powołaniem jedynie do pełnienia funkcji, bez jednoczesnego nawiązania stosunku pracy, skoro obowiązki zastępcy dyrektora są pochodną obowiązków dyrektora i obejmują zarządzanie instytucją kultury oraz reprezentowanie jej na zewnątrz, co wymaga istnienia węzła obligacyjnego między zastępcą dyrektora a instytucją kultury. Ponadto Sąd Najwyższy zauważył, że przyjęcie koncepcji konieczności nawiązania z zastępcą dyrektora - obok powołania - stosunku pracy na podstawie umowy o pracę, skutkowałoby trudnymi do zaakceptowania konsekwencjami. Możliwość odwołania zastępcy dyrektora ze stanowiska stałaby się wówczas iluzoryczna, albowiem samo odwołanie nie wywoływałoby skutku w zakresie nawiązanego na podstawie umowy stosunku pracy, który trwałby mimo braku możliwości pełnienia przez pracownika obowiązków objętych tym stosunkiem.

Interpretacja art. 68 k.p. musi mieć charakter ścisły, jako przepisu wprowadzającego szczególną podstawę nawiązania stosunku pracy, odrębną od powszechnego sposobu, którym jest zatrudnianie na podstawie umowy o pracę. Za ścisłą interpretacją art. 68 k.p. przemawia również wzgląd na stabilizację zatrudnienia, które w przypadku powołania doznaje istotnego osłabienia. W szczególności pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie - niezwłocznie lub w określonym terminie - odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał (art. 70 § 1 k.p.). W piśmiennictwie trafnie wyjaśniono, że przesądzając o istnieniu funkcji zastępcy dyrektora, organizator instytucji kultury powinien określić w statucie tryb jego powoływania i odwoływania. Może on postanowić, że wicedyrektor będzie powoływany przez samego dyrektora. Podstawowe znaczenie ma podjęcie decyzji co do trybu wylaniania wicedyrektora, tj. w drodze konkursu lub w inny określony sposób.¹⁰

Natomiast - w ocenie Sądu Najwyższego - zmiana brzmienia art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 4 maja 2002 r., wynikająca z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 marca 2002 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. Nr 41, poz. 364), nie skutkowałą zmianą charakteru powołania zastępców dyrektora

¹⁰ zob. R. Golat, Obsadzanie stanowisk kierowniczych w instytucjach kultury, Służba Pracownicza 2004 nr 11, s. 25).

instytucji kultury, lecz była związana przeniesieniem do autonomii statutowej określenia sposobu oraz trybu ich powoływania i odwoływania, w miejsce dotychczasowej wyłącznej kompetencji organizatora instytucji kultury. W statucie organizator instytucji kultury mógł powyższą kompetencję pozostawić sobie, bądź powierzyć dyrektorowi instytucji kultury. Był również uprawniony do określenia trybu wyłaniania kandydatury wicedyrektora, np. w drodze konkursu. Powyższa zmiana wymusiła rezygnację z odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących powoływania i odwoływania dyrektora instytucji kultury, skoro art. 15 ust. 1 ustawy nadal przewidywał, że dyrektora instytucji kultury powołuje organizator w trybie określonym w ustawie. Brak tego odesłania nie spowodował odejścia od przewidzianego ustawą sposobu nawiązania stosunku pracy z zastępcą dyrektora instytucji kultury na podstawie powołania, przy czym tryb tego powołania musiał być określony w statucie instytucji kultury.

Należy wskazać, że w kontrolowanym przypadku przepis § 8 statutu stanowiącego załącznik do Uchwały Nr LXVI/1954/2006 Rady m.st. Warszawy z dnia 12 stycznia 2006 r. jednoznacznie wskazuje, że Dyrektor może zarządzać DSH i przy pomocy dwóch zastępców, których powołuje i odwołuje po uzyskaniu opinii Prezydenta m.st. Warszawy. Oznacza to, że organizator instytucji kultury, pod warunkiem uzyskania opinii, przyznał dyrektorowi uprawnienie do samodzielnego powoływania i odwoływania swojego zastępcy, ponieważ przepisy Statutu przewidują tylko taki sposób i tryb nawiązania stosunku pracy z zastępcą dyrektora instytucji kultury.

W kontrolowanym przypadku, w dniu 20 grudnia 2006 r. został wystosowany wniosek dyrektora DSH o powołanie zastępcy dyrektora, który uzyskał akceptację Prezydenta m.st. Warszawy, zatem powołanie, a nie aneks do umowy o pracę, winno być podstawą nawiązania stosunku pracy z panią [imię] na stanowisku zastępcy Dyrektora DSH.

3. W wyniku sprawdzenia akt osobowych 14 pracowników ustalono, że pracownik [imię] został dopuszczony do podjęcia pracy z naruszeniem art. 229 § 4 K.p., tj. w sytuacji braku aktualnego orzeczenia lekarza medycyny pracy o braku przeciwwskazań do podjęcia pracy. Stwierdzona nieprawidłowość została skorygowana w trakcie trwania czynności kontrolnych.

4. W 16 przypadkach na 30 wybranych do sprawdzenia postępowań z zastosowaniem art. 4d ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹ (dalej: p.z.p.) zakończonych zawarciem przez DSH umów z podmiotami zewnętrznymi, bez należytego uzasadnienia zastosowano procedurę odstąpienia.

W kontrolowanym okresie DSH odstępował od trybu ofertowego na podstawie § 5 ust. 7 Zarządzenia Nr 5/2017¹² (dalej Regulamin) oraz § 5 ust. 6 Zarządzenia Nr 2/2018¹³. Wg tej procedury w uzasadnionych przypadkach, na pisemny wniosek osoby koordynującej wydzielony budżet, Dyrektor DSH mógł wyrazić zgodę na odstąpienie od trybu zapytania ofertowego wg trybów udzielania zamówień publicznych. Wyłączenie obowiązku sporządzenia stosownego wniosku następowało o ile kierownik Działu Administracji, w uzgodnieniu z Dyrektorem DSH, podjął taką decyzję jednorazowo lub w odniesieniu do danego roku budżetowego do enumeratywnie wymienionych zamówień¹⁴.

Wyniki kontroli wskazują, że w omawianych przypadkach odstąpiono od wyboru ofert wg określonych trybów, pomimo że przedmiot zamówień obejmował również m.in. działania promocyjne, reklamowe¹⁵, a także o charakterze technicznym¹⁶, co nie stanowi działań o charakterze kulturalnym opisanym w art. 4d ust. 1 pkt 2. pzp. Dla przykładu, przedmiotem umowy z dn. 16.04.2018 r. było wykonanie księgi do potrzeb akcji zbierania podpisów pod przesłaniem dla przyszłych pokoleń w Warszawskiej Księdze Wolności z okazji setnej rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości oraz zapisy umowy z dn. 20.05.2016 r. obejmującej: projekt

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 j.t. ze zm.

¹² Zarządzenie Nr 5/2017 Dyrektora DSH z dnia 10.04.2017 r. w sprawie zmiany Regulaminu udzielania przez Dom Spotkań z Historią zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 30.000 euro.

¹³ Zarządzenia Nr 2/2018 z dnia 10.01.2018 r. udzielania przez DSH zamówień publicznych z wyłączeniem przepisów ustawy prawo zamówień publicznych.

¹⁴ Dot.: obsługi recepcji oraz obsługi technicznej spotkań w siedzibie DSH; przedsięwzięć z zakresu edukacji młodzieży (przygotowanie i poprowadzenie zajęć edukacyjnych) oraz szkoleń; zamówień o charakterze mającym cechy twórcze, dotyczącym usług o charakterze monopolistycznym lub realizowanych w ramach współpracy partnerskiej; usług obsługi bankowej; dostawy znaczków pocztowych; dostawy czasopism i wydawnictw, w tym wydań elektronicznych; usług transportowych i opłat za noclegi; honorariów prelegentów; przeprowadzenia kwerend i pozyskiwania licencji; usług składu i korekty; usług redakcji, konsultacji merytorycznych i tłumaczeń; działań związanych z pozyskiwaniem i udostępnianiem zbiorów Archiwum Historii Mówionej; działań niezbędnych do natychmiastowego usunięcia awarii lub związanych z innym zdarzeniem losowym czy pilną potrzebą; usług ubezpieczenia mienia.

¹⁵ Dotyczy następujących umów: z dn. 12.05.2016 r., 20.05.2016 r., 12.04.2017 r., 14.04.2017 r., 13.09.2017 r., 25.09.2017 r., 29.09.2017 r., 02.11.2017 r., 22.01.2018 r., 01.02.2018 r., 06.04.2018 r., 16.04.2018 r., 19.04.2018 r.

¹⁶ Dotyczy następujących umów: z dn. 30.05.2017 r. 28.02.2018 r., 13.04.2018 r.

gadżetów (lizaki, lizaki-atrapy, butony), nadzór autorski oraz wyprodukowanie gadżetów: 250 szt. Lizaków, 1000 szt. Butonów, 1000 szt. Lizaków-atrap.

Należy wskazać, że zgodnie art. 4d ust. 1 pkt 2 w związku z art. 5b p.z.p. instytucja kultury winna wykazać bezpośredni związek zamówienia z działalnością kulturalną oraz wymienionym merytorycznie przedsięwzięciem, tj. przedmiot zamówienia winien stanowić działalność kulturalną związaną z organizacją wystaw, koncertów, konkursów, festiwali, widowisk, spektakli teatralnych (...).

Za piśmiennictwem przedmiotu¹⁷ trzeba zauważyć, że instytucje kultury mają trudności w ustaleniu spełnienia okoliczności zezwalających na powołanie się na art. 4d ust. 1 pkt 2 p.z.p., dlatego warto przypomnieć, że przy ocenie dopuszczalności jego zastosowania znaczenie ma nie rodzaj nabywanych dostaw lub usług (z wyjątkiem muzealiów i materiałów bibliotecznych), ale cel, w jakim są one nabywane. Instytucja kultury musi więc przede wszystkim wykazać bezpośredni związek zamówienia z działalnością kulturalną oraz wymienionymi enumeratywnie przedsięwzięciami, które w ramach tej działalności są wykonywane. Zatem przepis ten, jako wprowadzający wyjątek od ogólnej zasady nie powinien być interpretowany rozszerzająco.

Dodatkowo za stanowiskiem piśmiennictwa¹⁸ wskazać trzeba, iż Zamawiający winien pamiętać o dyspozycji art. 5b [...] p.z.p., zatem nie może on w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy łączyć zamówień, które odrębnie udzielane wymagają zastosowania różnych przepisów ustawy, jak również dzielić zamówienia na odrębne, w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości. Dlatego też, przed dokonaniem wyboru trybu, w jakim przeprowadzi postępowanie, winien wyodrębnić z niego te zamówienia, których za zamówienia „kulturalne” uznać nie można i dokonywać ich zakupów, zgodnie z przepisami ustawy p.z.p.

Jak wskazuje literatura przedmiotu¹⁹, każde zastosowanie wyłączenia musi być uzasadnione i to na zamawiającym spoczywa obowiązek wykazania, iż spełnione zostały wszystkie przesłanki wymienione w art. 4d ust. 1 pkt 2 p.z.p. z tym, że zamówienia te nie służą wyposażaniu zamawiającego w środki trwałe przeznaczone

¹⁷ Andrzej Gawrońska-Baran artykuł M.Zam.Pub.2017.5.18 Uproszczenia w zakresie kultury Teza nr 1; Lex 321432/1.

¹⁸ Mateusz Saczywko artykuł Zamawiający.2018.27.63 Udzielanie zamówień publicznych przez instytucje kultury Teza nr 3; 335248/3

¹⁹ Paweł Wójcik – zamówienia na dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej o wartości mniejszej od progów unijnych, komentarz do art. 4d ust. 1 pkt 2. p.z.p., Lex

do bieżącej obsługi jego działalności. Należy też wskazać, iż błędna ocena i zastosowanie skutkować będzie rażącym naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych z zaznaczeniem, że wydatkuje środki publiczne i tym samym powinien w sposób należyty dbać o dokumentację ich kontraktowania i wydatkowania, a przede wszystkim czynić to w sposób racjonalny.

W zakresie przyjętych przez DSH regulacji regulaminowych przedstawiono opinie prawne, w tym dotyczącą stosowania przepisów ustawy p.z.p., w których wskazano cyt.: *„warunkiem zastosowania wyłączenia jest bezpośredni związek danego wydatku (związanego z pozyskaniem towaru lub usługi) z przedmiotowym wydarzeniem. (...) Osobnym zamówieniem jest dostawa dóbr lub usług na każde osobne wydarzenie objęte dyspozycją tego przepisu. Osobno należy także traktować zamówienie na każde samodzielne dobro lub usługę w ramach tego wydarzenia – np. osobnym zamówieniem jest zamówienie nośników reklamowych, osobnym jest zamówienie koncepcji czy scenariusza danego wydarzenia i osobnym jest zamówienie występu artysty. Istnieje możliwość pozyskania kilku osobnych dóbr u jednego dostawcy – jeżeli jest on w stanie sprostać takiemu zamówieniu – wtedy takie zamówienie (obejmujące dostawę różnych dóbr i usług) jest traktowane jako jedno zamówienie – a łączna wartość tego zamówienia jest konfrontowana z istniejącymi progami. Podleganie wyłączeniu nie oznacza dowolności w wyborze dostawcy – nadal muszą być zachowane ogólne zasady zamówień publicznych – w szczególności dotyczy to obowiązku dbania o uzyskanie adekwatnej ceny do otrzymywanego dobra (...) Oznacza to, że dobra nie mogą być pozyskiwane zupełnie bez reguł – należy stosować wewnętrzne zasady DSH dotyczące udzielania zamówień (także – gdy z uzasadnionych powodów – zasady te muszą zgodnie z Regulaminem ulec wyłączeniu, co należy uzasadnić).”*

Jednakże DSH posiadając powyższą opinię prawną, we wszystkich przywołanych wcześniej 16 przypadkach (z 30 skontrolowanych) w sposób nienależyty (tj. lakonicznie i ogólnikowo) uzasadniał powód odstąpienia od wyboru wykonawcy na podstawie wyboru najlepszej oferty wg pozaprzetargowych trybów udzielania zamówień publicznych oraz nie badał możliwości istnienia korzystniejszych propozycji.

Łączna wartość tych zamówień wyniosła 558.107,13 zł.

Dodatkowo wskazać trzeba, że w 8 z 16 ww. przypadków, wykonawcą była ta sama firma: *...*, która otrzymała wynagrodzenie w łącznej wysokości 404.009,50 zł. Przy wyborze tego wykonawcy, każdorazowo pracownik DSH wskazał jedynie ogólne uzasadnienie dla zastosowania odstąpienia, cyt.: „specyfika tematyki, doświadczenie firmy w zakresie tworzenia kampanii reklamowych i akcji promocyjnych oraz współpraca przy wcześniejszych realizacjach.”

Ponadto, w latach 2016-2018, DSH zlecił tej samej firmie tj. *...* 9 realizacji²⁰, których łączny koszt wyniósł 31.704 zł brutto. Działania takie, zgodnie z Regulaminem, nie wymagały przeprowadzenia procedury wyboru wykonawcy na podstawie trybów wymienionych w art. 10 ust. 2 p.z.p. niemniej nie można wykluczyć, że zlecenia tego typu mogły być zrealizowane na korzystniejszych warunkach finansowych przez innego wykonawcę świadczącego tożsame usługi. Tym bardziej, że w przypadku każdego zrealizowanego przedmiotu umowy DSH był nabywcą autorskich praw majątkowych, co mogło skutkować swobodnym wyborem wykonawcy.

Biorąc pod uwagę, że Dom Spotkań z Historią jako samorządowa instytucja kultury jest jednostką sektora finansów publicznych, należy przywołać art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p. zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem m.in. zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

²⁰ - projekty graficzne; f-ra nr 07/2017 z dn. 07.06.2017 r. na kwotę 9.717 zł,
- projekt i wykonanie znaku graficznego; f-ra nr 09/2017 z dn. 07.09.2017 r. na kwotę 9.963 zł,
- projekt ogłoszenia promującego stronę stolicawolnosc.pl, baniera reklamowego oraz grafiki naściennej; f-ra nr 05/2018 z dn. 23.03.2018 r. na kwotę 3.690 zł,
- projekt i wykonanie animacji „Stolica Wolności” w formatach do Internetu, na ekrany komunikacji Miejskiej; f-ra 09/2018 z dn.07.05.2018 r. na kwotę 6.273 zł,
- projekt znaku serii wydawniczej Biblioteka Kroniki Wolności; f-ra nr 11/2018 z dn. 07.05.2018 r. na kwotę 3.960 zł,
- projekt okładki do Warszawskiego Vademecum Niepodległości; f-ra nr 10/2018 z dn. 07.05.2018 r. na kwotę 2.460 zł,
- projekt, wykonanie i dostarczenie 300 teczek oraz 1500 wkładów do nich w formacie A3+; f-ra nr 18/2018 z dn. 05.06.2018 r. na kwotę 7.626 zł,
- aktualizacja strony wybor.waw.pl projekt i przygotowanie pocztówki transparentów i reklamy prasowej; f-ra nr 22/2018 z dn. 20.06.2018 r. na kwotę 6.765 zł,
- film 15” na ekrany komunikacji miejskiej komunikujący wystawę Krzysztofa Millera; f-ra nr 31/2018 z dn. 21.08.2018 r. na kwotę 1.200 zł,

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi zobowiązuję Pana Dyrektora do:

1. Udzielania pełnomocnictw w zakresie reprezentacji pozostających w zgodności z zasadami prawa, w tym ustawy o finansach publicznych, a w szczególności unikania mocowania Głównego Księgowego do dysponowania środkami publicznymi przy jednoczesnym obowiązku sprawowania kontroli tych wydatków.
2. Stosowania zgodnie ze statutem trybu powołania oraz odwołania Zastępcy Dyrektora Domu Spotkań z Historią w związku z K.p. oraz ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.
3. Zwiększenia nadzoru nad podległymi pracownikami.
4. Niedopuszczania do podjęcia pracy pracowników bez aktualnego orzeczenia lekarza medycyny pracy o braku przeciwwskazań do podjęcia pracy zgodnie z art. 229 § 4 K.p.
5. Każdorazowego szczegółowego uzasadniania zastosowania procedury odstąpienia od stosowania ustawy prawo zamówień publicznych w oparciu art. 4d ust. 1 pkt 2 p.z.p.
6. Jednoznacznego określania przedmiotu umów zgodnie z art. 4d ust. 1 pkt 2 p.z.p.

Jednocześnie zobowiązuję Pana Dyrektora do przedstawienia, w nieprzekraczalnym terminie 30 dni, informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych i wykorzystania uwag bądź wskazania uzasadnionych przyczyn ich niewykonania.

Kopię powyższej informacji proszę przekazać Dyrektorowi Biura Kontroli Urzędu m.st. Warszawy.

Supersantowen
DIREKTOR
Biura Kontroli
1/11
Krzysztof Mielnik

Do wiadomości:

Pani
Pan

Dyrektor Koordynator ds. kultury i komunikacji społecznej
Dyrektor Biura Kultury Urzędu m.st. Warszawy.

