



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 14 września 2009 r.

**Pan
Bogdan Zdrojewski
Minister Kultury
i Dziedzictwa Narodowego**

P/09/001
KAP-410-01-4/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 4 czerwca do 16 lipca 2009 r. kontrolę w zakresie prawidłowości udzielania i rozliczania dotacji na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego (zwanym MKiDN) w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 29 lipca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia sposób udzielania i rozliczania dotacji na zadania zlecone przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- udzielania jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych dotacji z naruszeniem ustalonych zasad naboru i rozpatrywania wniosków², w tym udzielania dotacji na podstawie złożonych przez te jednostki ofert w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Zasady finansowania programów stanowiące załącznik do decyzji nr 20 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 8 października 2008 r. w sprawie finansowania programów lub priorytetów w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, zmienionej decyzjami nr 24 z dnia 6 listopada 2008 r. i nr 2 z dnia 31 marca 2009 r. (decyzja nr 20 poprzedzona była decyzją nr 37 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 31 grudnia 2007 r. w sprawie finansowania programów lub priorytetów w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego); regulaminy programów Ministra – 12 programów w 2008 r. oraz 9 programów w 2009 r. (wg stanu na 30 czerwca 2009 r.)

i o wolontariacie³ (dalej udpp), pomimo że oferty te nie zostały wyłonione w drodze otwartego konkursu wymaganego art. 11 ust. 2 tej ustawy,

- niepodawania do publicznej wiadomości wymaganych przepisami⁴ informacji, w szczególności o kwotach udzielonych dotacji i wnioskach (oferach) rozpatrzonych negatywnie oraz zawierających błędy formalne,
- nieterminowego rozliczania udzielonych dotacji.

1. NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego w zakresie współpracy z podmiotami niezaliczanymi do sektora finansów publicznych, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2-3 udpp. Podstawową formą współpracy były posiedzenia Rady Pozarządowych Organizacji Kulturalnych, utworzonej na podstawie zarządzenia nr 12 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 maja 2006 r. Przedmiotem tych posiedzeń⁵ były m.in. opinie organizacji pozarządowych na temat aktualnych działań resortu. Ponadto MKiDN konsultowało projekty aktów prawnych z organizacjami pozarządowymi, których działalność związana była z dziedziną dotyczącą przygotowywanego projektu. W ocenie NIK, współpraca z podmiotami niezaliczanymi do sektora finansów publicznych prowadzona była z zachowaniem zasad partnerstwa, pomocniczości i suwerenności stron, określonych w art. 5 ust. 2 udpp. W toku kontroli stwierdzono jednak nieprawidłowości w procesie zlecania przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Uchybienia i nieprawidłowości wystąpiły na etapie wyboru wniosków i ofert, ogłaszania wyników naboru oraz rozliczania udzielonych dotacji.

NIK pozytywnie ocenia sposób planowania w MKiDN zadań zleczanych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych. W 2008 r. i 2009 r. środki finansowe na realizację zadań określonych w programach Ministra (finansowanych z budżetu państwa w części 24 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* oraz ze środków Funduszu Promocji Kultury) oraz na dofinansowanie wydawnictw (ze środków Funduszu Promocji Twórczości) zaplanowane były w kwotach określonych dla poszczególnych zadań wg układu budżetu zadaniowego. Zdaniem NIK, określone dla zadań i podzadań mierniki pozwalały na ocenę jakości realizacji zadań zleczanych organizacjom spoza sektora finansów publicznych.

2. Ze środków finansowych pozostających w dyspozycji MKiDN jednostki spoza sektora finansów publicznych otrzymywały dotacje na zadania realizowane w ramach corocznie ogłaszanych przez Ministra KiDN programów. Programy na 2008 r. i 2009 r. zostały ogłoszone w terminach umożliwiających

³ Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.

⁴ Art. 12 ust. 3 pkt 3 lit. a) ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) oraz § 2 i § 7 pkt 6 ppkt d) zasad finansowania programów.

⁵ W okresie objętym kontrolą odbyło się 14 posiedzeń Rady.

przygotowanie i złożenie wniosków przez ww. jednostki oraz zawierały pełne informacje o warunkach naboru i rozpatrywania wniosków.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób wyboru wniosków i ofert złożonych na realizację zadań w ramach ogłoszonych programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W wyniku badania 41 wniosków i trzech ofert stwierdzono udzielenie dotacji w łącznej kwocie 5.499,5 tys. zł, na podstawie pięciu wniosków i trzech ofert (18,2 % dokumentów poddanych badaniu), z naruszeniem przyjętych zasad naboru i rozpatrywania wniosków, co nie zapewniało równego dostępu i uczciwej konkurencji podmiotom spoza sektora finansów publicznych aplikującym o dofinansowanie, tj.:

- cztery wnioski⁶, pomimo że zawierały błędy formalne⁷, zostały ocenione przez zespół sterujący pozytywnie i rekomendowane Ministrowi KiDN do przyznania dotacji, co było niezgodne z postanowieniami § 7 zasad finansowania programów, który stanowi m.in., iż instytucje zarządzające nie dopuszczają do oceny merytorycznej wniosków zawierających błędy formalne. Dotacje zostały przyznane, przy czym w dwóch przypadkach⁸, niezgodnie z art. 12 ust. 3 pkt 3 lit. a) ustawy o finansach publicznych, informacja o tym nie została podana do publicznej wiadomości. Na stronie internetowej Ministerstwa niezgodnie ze stanem faktycznym podano, że wnioski dotyczące powyższych dwóch przypadków zostały odrzucone z powodu błędów formalnych;
- z naruszeniem przyjętych w MKiDN zasad naboru i rozpatrywania wniosków w 2008 r. została przyznana dotacja ze środków rezerwy ogólnej dla Parafii Rzymskokatolickiej p.w. Wniebowzięcia NMP w Gdańsku. Złożony przez tego beneficjenta wniosek nie otrzymał rekomendacji w sprawie przyznania dotacji i decyzją Pana Ministra wnioskodawca został poinformowany o negatywnym rozpatrzeniu wniosku. Następnie, po otrzymaniu dodatkowych środków z rezerwy ogólnej zmienił Pan Minister wcześniej podjętą decyzję udzielając ww. beneficjentowi dotacji, pomimo że zgodnie z regulaminem programu „Dziedzictwo kulturowe” nie rozpatruje się ponownie wniosków, wobec których została podjęta decyzja Ministra. Informacja o udzieleniu dotacji nie została podana do publicznej wiadomości, a na stronie internetowej Ministerstwa wniosek figuruje na liście wniosków rozpatrzonych negatywnie;
- z naruszeniem przyjętych na 2008 r. zasad naboru i rozpatrywania wniosków do programów zostały udzielone ze środków rezerwy ogólnej dotacje trzem jednostkom niezaliczanym do sektora finansów

⁶ nr 2364/08 (Parafia Rzymskokatolicka p.w. Świętego Krzyża w Warszawie), nr 4033/08 (Parafia Rzymskokatolicka p.w. Św. Anny w Mołtajnach), nr 3036/09 (Towarzystwo Boskiego Zbawiciela Dom Zakonny Księża Salwatorianie w Bagnie) i nr 5609/09 (Zarząd Cmentarza Powązkowskiego).

⁷ Błędy formalne dotyczyły m.in. niewypełnienia wszystkich punktów formularza, niezgodnego z regulaminem programu określenia rodzaju zadania, niesprawdzeniu kosztorysów przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane, niezgodności kosztu zadania z kosztorysem, niepodania źródła dotacji w okresie ostatnich pięciu lat.

⁸ Wnioski nr 3036/09 i nr 5609/09.

publicznych⁹. Instytucje te wystąpiły o wsparcie finansowe składając z własnej inicjatywy oferty w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Uznając celowość realizacji wymienionych w ofertach zadań nie ogłosił Pan Minister konkursu ofert, wymaganego przepisami art. 11 ust. 2 ww. ustawy. Poza tym informacja o udzieleniu dotacji jednemu z ww. podmiotów¹⁰ nie została podana do publicznej wiadomości.

W ocenie NIK, przyznanie beneficjentom dotacji z naruszeniem przyjętych zasad naboru i rozpatrywania wniosków, w tym podmiotom nie wyłonionym w otwartym konkursie ofert, narusza zasadę równego dostępu wszystkich podmiotów do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych wyrażoną w art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 11 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (konkurs ofert). W konsekwencji stanowi to naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹¹.

Najwyższa Izba Kontroli jako nierzetelne ocenia działania pracowników instytucji zarządzających programami Ministra polegające na:

- poinformowaniu wnioskodawców, którzy złożyli wniosek nr 5645/09 o niezakwalifikowaniu wniosku do udzielenia dotacji z powodu niewystarczającej liczby punktów, pomimo że wniosek ten wskutek błędu nie był w ogóle rozpatrywany przez zespół sterujący. Informację o negatywnym rozpatrzeniu wniosku opublikowano również na stronie internetowej Ministerstwa;
- podaniu do publicznej wiadomości, w odniesieniu do trzech wniosków¹², kwot dotacji w wysokości innej niż faktycznie udzielone na podstawie zawartych umów;
- nieopublikowaniu do dnia zakończenia kontroli list wniosków rozpatrzonych negatywnie i zawierających błędy formalne w II naborze w 2008 r. do programu „Dziedzictwo kulturowe” priorytet 1 „Rewaloryzacja zabytków nieruchomych i ruchomych”, pomimo upływu 11 miesięcy od wyznaczonego w § 7 pkt 6 ppkt d) zasad finansowania programów terminu publikacji¹³;
- rozpatrzeniu z ponad dwumiesięcznym opóźnieniem wniosków złożonych w ramach I naboru w 2008 r. do programu „Dziedzictwo Kulturowe” priorytet 1 „Rewaloryzacja zabytków nieruchomych i ruchomych”, co było niezgodne z § 7 pkt 6, ppkt a), b), c) ww. zasad finansowania programów;

⁹ Fundacji Shalom w Warszawie (nr sprawy 10887/08), Stowarzyszeniu Festiwal Kultury Żydowskiej w Krakowie (nr sprawy 12705/08) oraz Zrzeszeniu Kaszubsko – Pomorskiemu Oddział w Gdańsku (nr sprawy 14581/08).

¹⁰ Zrzeszeniu Kaszubsko-Pomorskiemu Oddział w Gdańsku.

¹¹ Dz. U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114 ze zm.

¹² nr 3952/08 (Prowincja Zakonu Ojców Karmelitów w Krakowie – Oddział w Gdańsku), nr 7043/08 (Forteczny Park Kulturowy sp. z o. o. Srebrna Góra) oraz nr 1589/08 (Stowarzyszenie Festiwal Kultury Żydowskiej w Krakowie).

¹³ termin publikacji upłynął z dniem 31 lipca 2008 r.

- braku bieżącej aktualizacji danych o dokonanych w ciągu 2008 r. i 2009 r. zmianach limitu środków przeznaczonych na realizację poszczególnych programów Ministra (komórka odpowiedzialna – Centrum Informacyjne MKiDN).

3. Według ewidencji finansowo – księgowej i danych z elektronicznej bazy SZPON do obsługi programów Ministra, od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2009 r. zawarto z jednostkami niezaliczonymi do sektora finansów publicznych 1 253 umowy o udzielenie dotacji (na łączną kwotę 214 001,6 tys. zł), z tego 108 umów w trybie ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹⁴, 722 umowy w trybie ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych¹⁵, 419 umów w trybie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁶ oraz cztery umowy w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Poza tym zawarto siedem umów (na łączną kwotę 49,8 tys. zł) na dofinansowanie wydawnictw z Funduszu Promocji Twórczości, utworzonego na podstawie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹⁷.

NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, ocenia działania MKiDN w zakresie zawierania umów na dofinansowanie realizacji zadań wykonywanych w ramach programów Ministra. Badanie 39 umów wykazało, że w marcu 2009 r. Dyrektor Departamentu Ochrony Zabytków, działający z upoważnienia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, zawarł umowę z Katedralną Parafią Rzymskokatolicką p.w. Św. Jana Apostoła i Św. Jana Chrzciciela w Toruniu na kwotę 700 tys. zł, tj. o 25,0 tys. zł wyższą niż kwota kwalifikowana wynikająca ze złożonej przez beneficjenta dokumentacji. Pomimo niepełnego udokumentowania, wypłacono beneficjentowi całą wynikającą z umowy kwotę dotacji. Stosowne dokumenty uzupełniające zostały przez beneficjenta dosłane dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w lipcu 2009 r.

4. W toku kontroli stwierdzono opóźnienia w rozliczeniu pięciu¹⁸ umów (tj. 12,8 % spośród 39 badanych przez NIK) w stosunku do terminu określonego w art. 132 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Opóźnienia wynosiły od trzech do 25 dni.

Zgodnie z art. 8 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nieterminowe rozliczenie dotacji stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Poza tym, do dnia zakończenia kontroli Biuro Administracyjno – Budżetowe MKiDN nie zatwierdziło rozliczeń dotacji z lat 2007 – 2008 złożonych przez Elbląskie Stowarzyszenie Twórcze z powodu licznych nieprawidłowości w przedstawionych przez ww. beneficjenta raportach. Z żądaniem zwrotu udzielonych

¹⁴ Dz.U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm., umowy finansowane ze środków FPK – stan na 15 czerwca 2009 r.

¹⁶ Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.

¹⁸ Dotacje udzielone na podstawie umowy: nr 1842/08 Stowarzyszeniu Nowe Horyzonty; nr 2364/08 Parafii Rzymskokatolickiej p.w. Świętego Krzyża w Warszawie oraz trzy dotacje udzielone z Funduszu Promocji Twórczości Towarzystwu Muzycznemu im. Edwina Kowalika.

dotacji wystąpiono dopiero w trakcie kontroli NIK. W ocenie NIK, jedną z przyczyn opóźnień ostatecznego zatwierdzania rozliczeń dotacji był długotrwały obieg dokumentów rozliczeniowych pomiędzy departamentami merytorycznymi, a komórkami organizacyjnymi dokonującymi rozliczenia dotacji pod względem finansowym.

NIK zwraca uwagę, że w MKiDN rozliczanie dotacji i kontrola ich wykorzystania ograniczały się głównie do sprawdzenia poprawności nadesłanych przez beneficjentów sprawozdań i wybranych dokumentów. W okresie od stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2009 r. pracownicy MKiDN przeprowadzili jedynie siedem kontroli u dotacjobjiorców niezaliczonych do sektora finansów publicznych, podczas gdy w tym okresie udzielono dotacji 1 253 podmiotom. W ocenie NIK, wpływ na to miały m.in. niewystarczające zasoby kadrowe w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli MKiDN (od 4 do 6 osób). Przeprowadzone przez NIK w lipcu 2009 r. kontrole u dwóch beneficjentów¹⁹ wykazały m.in., że:

- w Stowarzyszeniu Nowe Horyzonty nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji środków otrzymanych z dotacji w 2008 r., co było niezgodne z postanowieniami umów dotacji;
- w sprawozdaniu Fundacji Shalom nieprawidłowo wskazano źródło finansowania, tj. kwotę 20,0 tys. zł ujęto jako środki własne, podczas gdy środki te pochodziły z dotacji otrzymanej z MSWiA.

5. NIK negatywnie ocenia skuteczność systemu kontroli wewnętrznej w zakresie udzielania i rozliczania dotacji. Na niską skuteczność tego systemu wskazują stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczące udzielania dotacji jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych z pominięciem ustalonej w MKiDN procedury, niepodawania do publicznej wiadomości informacji o kwotach udzielonych dotacji i zmianach limitu środków określonych dla każdego programu oraz opóźnień w rozpatrywaniu wniosków i rozliczaniu dotacji.

Zdaniem NIK, jedną z przyczyn niskiej skuteczności kontroli wewnętrznej jest fakt, że w przyjętych zasadach naboru i rozpatrywania wniosków pominięto istotne procesy decydujące o prawidłowym udzielaniu i rozliczaniu dotacji. W opracowanych procedurach nie został wskazany sposób postępowania w sytuacji, gdy członek zespołu sterującego jest jednocześnie przedstawicielem beneficjenta. Z ustaleń kontroli wynika, że na posiedzeniu zespołu sterującego ds. Edukacji Kulturalnej w dniu 15 – 16 stycznia 2009 r., rozpatrującego wnioski złożone w I naborze do programu „*Edukacja Kulturalna i diagnoza kultur*” priorytet 1 „*Edukacja Kulturalna*” członek zespołu sterującego, który był przedstawicielem Stowarzyszenia Nowe Horyzonty, tj. instytucji aplikującej o dotację w ramach ww. programu, nie dokonywał oceny wniosku Stowarzyszenia, jednak oceniał pozostałe wnioski. W protokole z ww. posiedzenia nie została zamieszczona informacja o wyłączeniu ww. członka zespołu sterującego z oceny wniosku Stowarzyszenia. W złożonych wyjaśnieniach wskazał Pan Minister, że przyjęto rozwiązanie, polegające na wstrzymywaniu się od głosu

¹⁹ w Fundacji Shalom (w okresie od 17 czerwca do 8 lipca 2009 r.) i w Stowarzyszeniu Nowe Horyzonty (w okresie od 16 czerwca do 6 lipca 2009 r.).

przez członka zespołu w przypadku konfliktu interesów. Jednak, w ocenie NIK, wyłączenie członka zespołu sterującego tylko z oceny wniosku podmiotu, z którym jest powiązany, nie zapewnia bezstronności postępowania. W procedurach oceny wniosków o przyznanie dotacji ze środków Funduszu Promocji Twórczości na pokrycie kosztów wydania utworów o szczególnym znaczeniu dla kultury i nauki polskiej oraz wydań dla niewidomych nie określono zasad i kryteriów ocen wniosków, zarówno pod względem formalnym jak i merytorycznym. Zdaniem NIK, brak określenia w ww. procedurach zasad i kryteriów oceny wniosków, stwarzało warunki sprzyjające dowolności przyznawania dotacji.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Udzielanie jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych dotacji zgodnie z przyjętymi zasadami naboru i rozpatrywania wniosków, w tym terminowe rozpatrywanie wniosków oraz wyeliminowanie przypadków zawierania umów na kwoty wyższe niż uznane za wydatki kwalifikujące się do dofinansowania.
2. Podawanie do publicznej wiadomości informacji o wszystkich udzielonych dotacjach, w kwotach zgodnych z zawartymi umowami oraz terminowe publikowanie list wniosków, które zostały odrzucone z powodu błędów formalnych lub zostały rozpatrzone negatywnie, a także informacji o wszystkich zmianach limitów środków finansowych określonych dla każdego programu Ministra.
3. Terminowe rozliczanie udzielonych dotacji.
4. Uregulowanie w ustalonych procedurach udzielania i rozliczania dotacji kwestii postępowania w sytuacji, gdy członek zespołu jest powiązany z jednym z wnioskodawców, a w odniesieniu do dotacji udzielanych z Funduszu Promocji Twórczości uregulowanie zasad i kryteriów oceny wniosków o dotację.
5. Podjęcie działań organizacyjnych w celu zwiększenia liczby kontroli u beneficjentów.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.