



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-015-01/2014

P/14/071

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/071 – Zarządzanie wspólnymi instytucjami kultury w województwie kujawsko-pomorskim
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Oliwia Bar, wicedyrektor, upoważnienie do kontroli nr 91164 z dnia 17 czerwca 2014 r.; Christian Makowski, doradca ekonomiczny, upoważnienia do kontroli nr 91198 i nr 92957 z 21 sierpnia i 5 listopada 2014 r.; Jarosław Bańkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91199 z dnia 21 sierpnia 2014 r.; Sylwia Woźniak-Waszak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92956 z dnia 5 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4, 124, 507-510)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Toruniu, ul. Wały Gen. Sikorskiego 8, 87-100 Toruń ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Zaleski, Prezydent Miasta Torunia ²

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wywiązywanie się z obowiązku sprawowania przez Prezydenta nadzoru nad Centrum Sztuki Współczesnej „Znaki Czasu” w Toruniu. (dalej „Centrum” lub „CSW”).³

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą (tj. od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2014 r.) zapewniono środki na działalność i utrzymanie Centrum w wysokości odpowiadającej, co najmniej kwotom przewidzianym w umowie o jego współprowadzeniu. Środki były przekazywane CSW zgodnie z ustalonym harmonogramem. Ponadto w Urzędzie dokonywano okresowej oceny jakości funkcjonowania CSW w oparciu o przedkładane sprawozdania merytoryczne i finansowe.

¹ Dalej: „Urząd” lub „UM”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywną, pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywną.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Współprowadzenie Centrum

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Gmina Miasta Torunia⁴ prowadziła wraz z Województwem Kujawsko-Pomorskim oraz Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁵ jedną Wspólną Instytucję Kultury⁶ – Centrum, dla której była organizatorem. Ponadto Miasto Toruń samodzielnie prowadziło osiem innych instytucji kultury (dalej: „IK”)⁷.

(dowód: akta kontroli str. 9, 17, 118-123, 199-201, 296-328)

1) W marcu 2004 r. Minister zainicjował *Narodowy Program – Znaki Czasu*, który zakładał powstanie regionalnych kolekcji sztuki współczesnej gromadzonych, przechowywanych i udostępnianych w Muzeach Sztuki Współczesnej. Toruń był pierwszym miastem w Polsce, w którym powstało Stowarzyszenie Przyjaciół Sztuk Pięknych „Znaki Czasu”⁸, które rozpoczęło starania o budowę CSW. W tworzenie CSW zaangażował się Minister, samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Miasto Toruń oraz Stowarzyszenie Znaki Czasu.

W dniu 22 czerwca 2005 r. Minister, Województwo Kujawsko-Pomorskie i Miasto Toruń zawarli umowę w sprawie utworzenia i prowadzenia wspólnej instytucji kultury CSW⁹. Umowa określała m.in.: zadania CSW, sposób finansowania oraz sposób zarządzania. Centrum zostało utworzone z dniem 1 stycznia 2006 r. i wpisane do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez Ministra, natomiast z dniem 1 stycznia 2010 r. zostało wpisane do rejestru kultury prowadzonego przez Miasto Toruń. Rada Miasta Torunia uchwaliła statut CSW w dniu 18 marca 2010 r. (pierwszy) oraz 21 listopada 2013 r. (obecnie obowiązujący)¹⁰. Do dnia 30 czerwca 2014 r. żadne inne podmioty nie składały wniosków w UM o utworzenie wspólnej instytucji kultury.

(dowód: akta kontroli str. 14-15)

2) Dokumentami określającymi zasady współpracy z innymi podmiotami współprowadzącymi CSW były: Umowa (wraz z aneksami) oraz statut Centrum¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 6, 11, 202-207, 221-230)

W Umowie uregulowano m.in. zasady: ustalania i zmian statutu instytucji kultury, powoływania i odwoływania dyrektora instytucji, wyboru członków do Rady Programowej (organu opiniotwórczo-doradczego), przedkładania i zatwierdzania sprawozdań z wykonania zadań w zakresie rzeczowym i finansowym oraz rocznych sprawozdań finansowych, likwidacji instytucji.

W Statucie CSW określono m.in. zasady powoływania i odwoływania dyrektora CSW, zastępcy dyrektora ds. programowych, powoływania członków Rady Programowej, określania regulaminu organizacyjnego instytucji, przedkładania i zatwierdzania sprawozdań z wykonania zadań w zakresie rzeczowym i finansowym oraz rocznych sprawozdań finansowych, zasady dokonywania zmian statutowych.

(dowód: akta kontroli str. 202-207, 221-230)

⁴ Dalej: „Miasto Toruń”.

⁵ Dalej: „Minister”.

⁶ Dalej: „WIK”.

⁷ Toruńska Orkiestra Symfoniczna, Teatr „Baj Pomorski” w Toruniu, Dom Muz, Centrum Kultury Dwór Artusa, Muzeum Okręgowe w Toruniu, Centrum Kultury Zamek Krzyżacki, Toruńska Agenda Kulturalna, Centrum Nowoczesności Młyn Wiedzy

⁸ Dalej: „Stowarzyszenie Znaki Czasu”.

⁹ Dalej: „Umowa”.

¹⁰ Załącznik do uchwały: Nr 772/10 Rady Miasta Torunia z dnia 18 marca 2010 r. oraz Nr 648/13 z dnia 21 listopada 2013 r.

¹¹ patrz przypis nr 10.

Pan Zbigniew Derkowski - Dyrektor Wydziału Kultury Urzędu wyjaśnił m.in. że Miasto Toruń (jako organizator) nie określiło bardziej szczegółowo zasad współpracy z innymi podmiotami prowadzącymi CSW. Wskazał jednak, iż w miarę potrzeby, w kwestiach wymagających uzgodnień, konsultacji lub opinii dochodzi do spotkań w gronie współorganizatorów CSW, które miały miejsce zarówno w Warszawie jak i w Toruniu.

(dowód: akta kontroli str. 296-298)

Zgodnie z postanowieniami Umowy oraz zapisami obowiązującego wówczas statutu CSW, w dniu 25 czerwca 2012 r. Prezydent przedłożył Ministrowi oraz Marszałkowi Województwa projekt nowego statutu Centrum celem uzgodnienia jego treści. Nowy statut CSW został zatwierdzony uchwałą Rady Miasta Torunia w dniu 21 listopada 2013 r., tj. prawie po półtora roku od podjęcia przez UM działań mających na celu uzgodnienie zmienionej treści statutu CSW.

Dyrektor Wydziału Kultury Urzędu wyjaśnił, że: nadanie nowego brzmienia statutowi CSW miało charakter porządkowy i wynikało z konieczności dostosowania jego zapisów do wymogów znowelizowanej ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹². Zgodnie z zapisami aneksu nr 2 do Umowy, zmiany statutu dokonywane są w trybie właściwym dla jego nadania tj. statut nadawany jest przez miasto w uzgodnieniu z pozostałymi stronami Umowy. Dlatego, zgodnie z zapisami Umowy przygotowano nowy projekt statutu, a następnie wystąpiono o uzgodnienia jego treści do pozostałych stron umowy.

(dowód: akta kontroli str. 202-207, 221-230, 329-331)

3) Pan Zbigniew Fiderewicz - Zastępca Prezydenta wyjaśnił m.in., że dostrzegalnym utrudnieniem w zarządzaniu wspólną instytucją kultury w porównaniu do samodzielnego zarządzania instytucją kultury jest dłuższy czas potrzebny na dokonanie niezbędnych uzgodnień w zakresie podejmowania istotnych decyzji przy prowadzeniu instytucji. Takie trudności pojawiają się przy dokonywaniu zmian w statucie, opiniowaniu decyzji o odwołaniu bądź powołaniu dyrektora instytucji, opiniowaniu kandydatów na stanowisko zastępcy dyrektora ds. programowych.

(dowód: akta kontroli str. 199-201, 332-390)

Prezydent wyjaśnił, że przedkładane przez CSW sprawozdania były poddawane analizie i ocenie, których to wynikami Urząd nie dzielił się formalnie ze współorganizatorami CSW, ponieważ zgodnie z zapisami statutu instytucji taki obowiązek spoczywa na dyrektorze instytucji. Jednakże przy okazji spotkań, które odbywały się w Toruniu lub w Warszawie omawiano działalność tej instytucji.

(dowód: akta kontroli str. 116-117, 329-331)

W opinii Zastępcy Prezydenta Miasta oraz Dyrektora Wydziału Kultury Urzędu prowadzenie wspólnej instytucji kultury to przede wszystkim wytworzenie pomiędzy współprowadzącymi pozytywnej współzależności tj. współfinansują oni działalność i rozwój instytucji na poziomie, który nie mógłby zostać zapewniony w przypadku samodzielnego finansowania instytucji. Kolejną korzyścią wynikającą ze wspólnego prowadzenia tych instytucji jest prestiż, którym cieszy się instytucja prowadzona przy współpracy z Ministrem oraz Województwem Kujawsko-Pomorskim. Prestiż ten wpływa na przygotowanie oferty programowej na miarę ogólnopolskiej instytucji kultury, kreującej nowe trendy w sztuce krajowej i europejskiej, a nie tylko lokalnej. Dostrzegalnym utrudnieniem w zarządzaniu wspólną instytucją w porównaniu do samodzielnego zarządzania instytucją kultury był dłuższy czas na dokonanie

¹² Dz. U z 2012 r. poz. 406 ze zm., dalej „Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej”.

niezbędnych uzgodnień w zakresie podejmowania istotnych decyzji przy prowadzeniu instytucji. Takie trudności pojawiały się np.: przy dokonywaniu zmian w statucie oraz przy opiniowaniu decyzji o odwołaniu bądź powołaniu dyrektora. Model prowadzenia instytucji jako wspólnej oceniany jest jako korzystny i wartościowy. Warto byłoby go zastosować do innych instytucji kultury, których zasięg działania i oddziaływania oraz krąg odbiorców wykraczają poza region. Ponadto wymagania stawiane WIK przez Miasto Toruń nie różnią się od poziomu finansowania lub faktu przez kogo prowadzony był rejestr instytucji kultury. Po przejęciu, w stosunku do CSW, obowiązku prowadzenia rejestru instytucji kultury przez Miasto Toruń zwiększył się jej zakres obowiązków. Na Miasto Toruń przeszły obowiązki wynikające z aktów stanowiących instytucji (statut) oraz aktów wyższego rzędu, które do tej pory wykonywało MKiDN¹³. Zwiększony zakres nadzoru obejmował m.in.: zatwierdzanie rocznych sprawozdań finansowych instytucji, opiniowanie regulaminu organizacyjnego instytucji, powoływanie i odwoływanie dyrektora instytucji.

W UM nie było programów dofinansowujących zadania z zakresu kultury, w których wykluczano udział instytucji współprowadzonych. Wszystkie instytucje kultury nadzorowane przez Miasto Toruń miały takie same prawa i przywileje w zakresie pozyskiwania dodatkowych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 199-201)

4) Obecny Dyrektor CSW został powołany na stanowisko z dniem 1 lipca 2010 r.¹⁴, tj. przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W powołaniu nie wyznaczono wskaźników realizacji zadań. Wskaźników takich nie wyznaczono także w Umowie ani w aneksach do niej¹⁵.

Zakres działania CSW, określony w §1 ust. 2 Umowy (tj. m.in. prowadzenie działalności kulturalnej poprzez realizację Narodowego Programu Kultury „*Znaki Czasu*”¹⁶ oraz tworzenie i zarządzanie regionalną kolekcją sztuki współczesnej, jej zabezpieczanie, wybór i zakup dzieł, udostępnianie kolekcji w ramach prowadzonej działalności wystawienniczej i wydawniczej) oraz w rozdziale trzecim kolejno obowiązujących statutów¹⁷ (tj. m.in. tworzenie, zarządzanie i udostępnianie regionalnej kolekcji sztuki współczesnej zapoczątkowanej Narodowym Programem Kultury „*Znaki Czasu*”, prowadzenie działalności wystawienniczej, wydawniczej, edukacyjnej i promocyjnej), był spójny z założeniami Strategii Rozwoju Miasta (w ramach celu strategicznego *Toruń miastem chroniącym dziedzictwo kulturowe oraz rozwijającym sferę kulturalną i gospodarkę turystyczną*) oraz Strategii Rozwoju Kultury (w ramach celów strategicznych: *Miasto Toruń siedzibą kreatywnych podmiotów kultury; Miasto Toruń miejscem prestiżowych wydarzeń kulturalnych; Efektywne zarządzanie w kulturze*).

(dowód: akta kontroli str. 10, 202-207, 220, 228-295)

Dotacje podmiotowe

5) W okresie objętym kontrolą Prezydent wydał pięć zarządzeń¹⁸ dotyczących prowadzenia przez Centrum rocznego planu finansowego. Poza tym na podstawie

¹³ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

¹⁴ WOIK.1130-5/10

¹⁵ Aneks nr 1 z dnia 28 września 2006 r.; Aneks Nr 2 z dnia 4 listopada 2009 r.

¹⁶ Dokument służący określeniu podstaw wdrożenia Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004–2013 w sferze wspierania twórczości artystycznej, gromadzenia i katalogowania oraz upowszechniania sztuki współczesnej.

¹⁷ Załączniki do uchwał Rady Miasta Torunia nr 772/10 z dnia 18 marca 2010 r. oraz nr 648/13 z dnia 21 listopada 2013 r.

¹⁸ Zarządzenie nr 310/2010 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 18 sierpnia 2010 r. w sprawie podstawowych założeń do opracowania projektu budżetu miasta Torunia na rok 2011 oraz wprowadzenia „Instrukcji planowania budżetu miasta Torunia na rok 2011”; Zarządzenie nr 165/2011 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie przystąpienia do prac przygotowawczych w celu ustalenia podstawowych założeń do opracowania projektu budżetu miasta Torunia na rok 2012 oraz aktualizacji Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta na lata 2012-2043; Zarządzenie nr 216/2011 Prezydenta Miasta Torunia

aneksu nr 2 do Umowy przekazywano do Centrum coroczne dotacje podmiotowe w wysokości nie mniejszej niż 1 299,5 tys. zł¹⁹.

W latach 2011-2014 Miasto Toruń przekazało CSW dotacje podmiotowe w łącznej kwocie 5 200 tys. zł, co stanowiło 100% kwoty zobowiązania określonej w Umowie: Stanowiło to:

- 4,6% łącznej kwoty dotacji przyznanej przez UM na wszystkie zadania z zakresu kultury (2011 r. – 3,7%; 2012 r. – 5,5%; 2013 r. – 5,0%; 2014 r. – 4,6%);
- 7,0% łącznej kwoty dotacji podmiotowej przyznanej przez UM na wszystkie zadania z zakresu kultury (2011 r. – 7,7%; 2012 r. – 7,4%; 2013 r. – 6,9%; 2014 r. – 6,3%).

W badanym okresie Miasto Toruń nie przekazało dla CSW innych dotacji, jak również Dyrektor CSW nie składał w Urzędzie wniosków o ich przyznanie.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 10-11, 35-47, 59-70, 114, 202-207, 228-230)

6) Analiza dokumentacji dotyczącej rozliczenia udzielonej CSW w 2012 r. dotacji podmiotowej z budżetu Miasta Toruń w wysokości 1 299 500 tys. zł wykazała, że:

- Prezydent ustalił²⁰ instrukcję określającą standardy sporządzania sprawozdań z wykonania planów pracy za 2012 r. oraz planów pracy na 2013 r. dla samorządowych zakładów budżetowych, jednostek budżetowych i instytucji kultury. Zgodnie z ww. instrukcją ocenę realizacji planów pracy IK i ich realizację przedstawia Prezydentowi na specjalnych naradach Biuro Ekonomiki i Nadzoru Właścicielskiego²¹ przy udziale Wydziału Kultury Urzędu. Plany roczne i informacje z wykonania planów powinny składać się z części tabelarycznej (załącznik nr 4 dla IK) i opisowej. W części opisowej należało wykazywać m.in. informacje dotyczące struktury organizacyjnej podmiotu i zatrudnienia, opis planu pracy, objaśnienia do podstawowych pozycji przychodów i kosztów, wskaźniki opisujące efektywność działania podmiotu w zakresie przychodów i kosztów opartą o realizowane przez podmiot zadania rzeczowe, opis dla zmian i dynamik porównujących rzeczowe i finansowe wielkości planowane z wykonaniem, realizowanych oraz planowanych inwestycji i remontów;
- Centrum przedłożyło do Wydziału Kultury UM sprawozdanie z wykonania planu za 2012 r., część opisową z wykonania planu, sprawozdanie merytoryczne z działalności w 2012 r., sprawozdanie z wykonania planu finansowego jednostki;
- Podstawą rozliczenia dotacji podmiotowej była analiza BEiNW przedłożonych przez CSW dokumentów i sprawozdań;
- Kwota dotacji podmiotowej wykazana w informacji z wykonania planu finansowego Centrum za 2012 r. była zgodna z kwotą dotacji przekazaną przez organizatora;

z dnia 6 lipca.2011 r. w sprawie ustalenia podstawowych założeń do opracowania projektu budżetu miasta Torunia na rok 2012 oraz aktualizacji Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta na lata 2012-2043 wraz z „Instrukcją planowania budżetu miasta Torunia na rok 2012 oraz aktualizacji WPF na lata 2012-2043”; Zarządzenie nr 299/2012 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 1 sierpnia.2012 r. w sprawie podstawowych założeń przyjętych do opracowania projektu budżetu miasta Torunia na rok 2013 oraz aktualizacji Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta na lata 2012-2042 wraz z „Instrukcją planowania budżetu miasta Torunia na rok 2013 oraz aktualizacji WPF na lata 2013-2042”; Zarządzenie nr 283/2013 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 24lipca.2013 r. w sprawie podstawowych założeń przyjętych do opracowania projektu budżetu miasta Torunia na rok 2014 oraz aktualizacji Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta na lata 2014-2038 wraz z „Instrukcją planowania budżetu miasta Torunia na rok 2014 oraz aktualizacji WPF na lata 2013-2038”

¹⁹ Minister zobowiązał się przekazywać Centrum dotację podmiotową w wysokości co najmniej 2 599 tys. zł a Województwo – nie mniej niż 50% tej kwoty.

²⁰ Zarządzenie Nr 447 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 12 grudnia 2012 r.

²¹ Dalej: „BEiNW”.

- Miasto Toruń przekazywało CSW środki finansowe w miesięcznych transzach;
- BEiNW sporządziło analizę pn. „Uwagi Biura dotyczące planu pracy Centrum Sztuki Współczesnej na 2013 r. i z wykonania na 2012 r.”

BEiNW przy udziale Wydziału Kultury Urzędu przedstawiło Prezydentowi informacje za rok 2012 w zakresie oceny realizacji planów pracy (za I półrocze oraz za 12 m-cy). Sprawozdanie z realizacji planu finansowego CSW za 2012 r. zostało przez Prezydenta przyjęte z uwagami zgłoszonymi przez BEiNW (dotyczącymi m.in. wyższego wykonania kosztów planowanych na 2012 r. o 2,5% oraz osiągniętego wyniku na działalności w wysokości 528,9 tys. zł przy uzyskanych darowiznach dzieł sztuki o wartości 216,4 tys. zł). Wszystkie IK, dla których organizatorem było Miasto Toruń podlegały tym samym zasadom sprawozdawczym.

(dowód: akta kontroli str. 6, 11, 13-14, 36-47, 71-113, 192-198)

Ocenianie Centrum

- 7) Zgodnie z umową w sprawie prowadzenia CSW nadzór bezpośredni nad jego funkcjonowaniem, poza uprawnieniami poszczególnych stron wynikającymi z umowy i ze statutu, sprawuje Prezydent. Powyższy zapis został też zawarty w statucie Centrum.

(dowód: akta kontroli, str. 221-227, 329-331)

Ogólne zasady nadzoru nad instytucjami kultury (w tym CSW) zostały określone w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu²² oraz w zakresie działania Wydziału Kultury Urzędu²³. Zgodnie z ww. uregulowaniami do zakresu działania:

1. Wydziału Kultury Urzędu należał nadzór merytoryczny nad gminnymi instytucjami kultury, wykonywanie zadań organizatora w stosunku do instytucji kultury poprzez prowadzenie rejestrów instytucji kultury, przygotowywanie aktów prawnych dotyczących powołania, przekształcenia i rozwiązania instytucji, w tym wnioskowanie o dokonanie zmian w statutach i regulaminach;
2. BEiNW należała analiza i ocena planów pracy miejskich jednostek organizacyjnych, w szczególności w zakresie ekonomiczno-finansowym, analiza i ocena zagadnień ekonomiczno-prawnych związanych z funkcjonowaniem ww. jednostek, dokonywanie okresowych analiz i ocen realizacji planów finansowych;
3. Wydziału Organizacji i Kontroli Urzędu należało przeprowadzanie kontroli w miejskich jednostkach organizacyjnych w zakresie ich zadań statutowych oraz kontrola dotacji udzielonych przez Miasto.

(dowód: akta kontroli, str. 138-161, 172-176)

Zarządzeniem Prezydenta nr 355 z dnia 29 sierpnia 2012 r.²⁴ zostały uregulowane zasady nadzoru merytorycznego i ekonomicznego nad jednostkami organizacyjnymi Miasta Toruń oraz standardy sporządzania sprawozdań z wykonania planów rocznych przez te jednostki. Zgodnie z ww. zarządzeniem wskazani dyrektorzy wydziałów sprawują nadzór nad jednostkami organizacyjnymi osobiście lub przez wyznaczone osoby. Nadzór ekonomiczny nad jednostkami powinien być sprawowany na bieżąco i uwzględniać następujące zagadnienia: płynność finansową jednostek, zgodność osiąganych wskaźników ekonomicznych

²² Zarządzenie nr 378 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadania regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta Torunia

²³ Zarządzenie nr 359 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 23 września 2010 r. w sprawie ustalenia wewnętrznej struktury organizacyjnej i szczegółowego zakresu działania Wydziału Kultury Urzędu Miasta Torunia

²⁴ Zarządzenie nr 355 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 29 sierpnia 2012 r. w sprawie uregulowania zasad nadzoru merytorycznego i ekonomicznego nad jednostkami organizacyjnymi Gminy Miasta Toruń oraz standardów sporządzania sprawozdań z wykonania planów rocznych przez te jednostki, dalej: „Zarządzenie nr 355”.

z założonymi planami, przychody nadzorowanych jednostek, koszty funkcjonowania jednostek. Nadzór merytoryczny powinien być sprawowany na bieżąco i w ramach tego nadzoru osoby go sprawujące mogą żądać w każdym czasie od dyrektorów jednostek wszelkich dokumentów i wyjaśnień dotyczących ich działalności. Osoby sprawujące nadzór zobowiązane są do niezwłocznego informowania Prezydenta o istotnych odchyleniach w zakresie realizowanego przez nadzorowane jednostki planu rocznego, zarówno pod względem merytorycznym jak i ekonomicznym.

(dowód: akta kontroli, str.192-194)

Dyrektor Wydziału Kultury Urzędu wyjaśnił, że: „w Urzędzie opracowano zestaw mierników pozwalających na analizę ekonomiczną działalności prowadzonej przez instytucje kultury w zakresie takich zagadnień jak płynność finansowa, zgodność osiąganych wskaźników ekonomicznych z założonymi planami, przychodów i kosztów funkcjonowania jednostek czy efektywności działania podmiotu w zakresie przychodów i kosztów. (...) Należy podkreślić również, że z uwagi na przedmiot działalności, instytucje kultury, a w szczególności podejmowane przez nie poszczególne działania artystyczne, nie mogą być oceniane jedynie przy pomocy mierników wykorzystywanych do oceny działalności podmiotów gospodarczych takich jak na przykład wysokość zwrotu z kapitału własnego.”

(dowód: akta kontroli, str. 5-6)

Analiza wybranych wyciągów z protokołów rozpatrzenia spraw przez Prezydenta wykazała, że:

1. Prezydent w dniu 8 lutego 2012 r. zobowiązał Dyrektora CSW do:
1) zapewnienia, w ramach dochodów zaplanowanych na 2012 r., wyniku finansowego niwelującego niedobór za 2010 r.; 2) przedłożenia, we współpracy z Dyrektorem Wydziału Kultury, propozycji realizacji zadań Gminy w sferze kultury oraz promocji w ramach niezwiększonych dotacji; 3) restrukturyzacji kosztów własnych oraz obcych z uwzględnieniem: a) powstrzymania wzrostu stanu zatrudnienia etatowego oraz wzrostu środków na wynagrodzenia w tym zakresie, b) ograniczenia zużycia materiałów i energii do poziomu wykonania z 2011 r., c) systematycznego zwiększania, poczynając od 2012 r., wydatków na zakup dzieł do kolekcji „Znaki Czasu”.

W dniu 22 lutego 2012 r. Dyrektor CSW przedłożył skorygowane plany finansowe na 2012 r. uwzględniające ww. wytyczne Prezydenta.

2. Prezydent w dniu 12 marca 2014 r. przyjął do wiadomości plan pracy CSW na 2014 r., zapoznał się ze stanem realizacji planu na 2013 r. i zobowiązał Dyrektora CSW do przygotowania zestawienia za ostatnie trzy lata, dotyczącego ewidencji katalogów z wystaw, zawierającego m.in. dane: na jakie wystawy katalogi były drukowane, w ilu egzemplarzach, jakie koszty były przeznaczone na wydruk, ile egzemplarzy zostało zakupionych oraz jaka procedura zostaje wdrożona w przypadku, gdy część katalogów pozostaje na stanie CSW.

Dyrektor CSW przedłożył ww. informacje w dniu 28 marca 2014 r. do Wydziału Kultury Urzędu, który przekazał je następnie Prezydentowi.

(dowód: akta kontroli, str. 395-490)

Dyrektor Wydziału Kultury Urzędu wyjaśnił, że: „(...) Wykorzystując narzędzia nadzoru oceniano umiejętność zarządzania zespołem ludzkim oraz organizowania pracy przez dyrektorów samorządowych instytucji kultury w sposób zapewniający: 1) uzyskanie dodatniego wyniku finansowego, 2) obniżenie poziomu kosztów działalności, 3) terminowe realizowanie zobowiązań o charakterze publiczno-prawnym, 4) efektywną realizację zadań i celów statutowych, 5) uzyskanie

zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy, 6) prawidłowe wykorzystanie środków budżetowych i pozabudżetowych oraz przestrzeganie realizacji planu finansowego jednostki. (...) Przepisy prawa dotyczące nadzoru stanowią ramy działalności i pełnią rolę służebną w realizacji powierzonych instytucji zadań. Przedmiotem troski samorządu jest dbałość o to, by instytucja wywiązała się z realizacji zadań statutowych przyczyniając się tym samym do zaspokajania potrzeb kulturalnych społeczeństwa.”

(dowód: akta kontroli, str. 13)

W zarządzeniu Prezydenta nr 355 wskazano, iż osoby sprawujące nadzór nad jednostkami organizacyjnymi Gminy dokonują szczegółowych analiz i ocen funkcjonowania jednostek organizacyjnych. Informacje z wyników analiz i ocen są przez dyrektorów przedkładane Prezydentowi.

(dowód: akta kontroli, str. 192-196)

Dyrektor Wydziału Kultury Urzędu wyjaśnił, że: „(...) Działalność instytucji podlega stałej ocenie odbywającej się cyklicznie i systematycznie. (...) Plany pracy instytucji omawiane są na spotkaniach u Prezydenta, w których biorą udział przedstawiciele instytucji (dyrektor, główny księgowy), pracownicy Wydziału Kultury (dyrektor, pracownik odpowiedzialny) oraz BEiNW (dyrektor). Spotkania, na których omawiane są plany odbywają się zgodnie z ustalonym harmonogramem. W wyniku dyskusji formułowane są wytyczne i rekomendacje dla instytucji mające na celu obniżenie kosztów funkcjonowania instytucji, racjonalizację wydatków, a także położenie nacisku na jak najbardziej efektywne realizowanie celów statutowych instytucji, w tym zakup prac do kolekcji „Znaki czasu”. Sprawozdania finansowe instytucji poddawane są badaniu przez biegłego rewidenta, którego wybiera Prezydent w trybie naboru otwartego. Sprawozdania finansowe są analizowane, a następnie zatwierdzane przez Prezydenta w formie zarządzenia. Instytucja co pół roku składa sprawozdanie z działalności merytorycznej oraz sprawozdanie finansowe, a także sprawozdanie z wykonania planu pracy.” Ponadto Dyrektor wyjaśnił, że: „(...) stan realizacji przez instytucję planu zawarty jest w składanych w Wydziale Kultury Urzędu okresowych (kwartalnych) sprawozdaniach. Na ich podstawie, a także na podstawie ogólnej wiedzy o funkcjonowaniu instytucji docierającej do Wydziału poprzez opinie środowisk twórczych oraz informacje medialne - Prezydentowi przedkładane są opinie pracowników merytorycznych Wydziału dotyczące realizacji zadań statutowych instytucji.”

(dowód: akta kontroli, str. 12, 329-331)

Centrum przedkładało w Urzędzie plany merytoryczne w szczególności dotyczące: opisu projektu, dat realizacji, miejsca realizacji, budżetu projektu/źródła finansowania, sposobu promocji / towarzyszących wydawnictw.

(dowód: akta kontroli, str.491-506)

Dyrektor Wydziału Kultury UM wyjaśnił, że: „(...) W planach merytorycznych ujęte są informacje dot. realizowanych zadań oraz terminów ich wykonania wraz z krótkim opisem. Na etapie planowania nie są podawane informacje o przewidywanej frekwencji gdyż takie dane – ze względu na charakter prezentowanej w instytucji twórczości - są trudne do oszacowania. Wnioski i zalecenia wynikające z analizy planu przekazywane są na bieżąco dyrektorom instytucji. W ramach nadzoru merytorycznego i ekonomicznego nad jednostkami organizacyjnymi Gminy ocena ich działalności dokonywana jest w sposób opisowy przez pracowników merytorycznych Wydziału. Ocenie (opiniowaniu) podlegają plany oraz wykonanie w okresie półrocznym oraz rocznym. Przedstawione przez instytucje sprawozdania merytoryczne analizowane są pod kątem wykonania zaplanowanych działań i ich

efektów. W przypadku różnic w realizacji zadań niezbędne są wyjaśnienia, które przedkładane są na bieżąco przez dyrektorów instytucji. Wyjaśnienia te uwzględniane są w ogólnym sprawozdaniu z prowadzonego przez Wydział Kultury nadzoru. W sprawozdaniu instytucji przekazywana jest także informacja o ilości uczestników poszczególnych wydarzeń realizowanych przez instytucję.” Ponadto Dyrektor wyjaśnił, że: „Urząd Miasta Torunia nie wydawał CSW wytycznych w sprawie sposobu liczenia frekwencji na wydarzeniach artystycznych. Sprawy ilości uczestników na wydarzeniach kulturalnych były omawiane ustnie na posiedzeniach u Prezydenta dotyczących planów i sprawozdań instytucji. Dane przekazywane przez instytucję poddawane są analizie w kontekście wykonania zadań wynikających ze strategii rozwoju kultury miasta Torunia do roku 2020.”

(dowód: akta kontroli, str. 329-331, 393-394)

Prezydent ustalił zasady premiowania i nagradzania kierowników niektórych gminnych jednostek organizacyjnych²⁵. Zgodnie z ww. zarządzeniem przy przyznawaniu kierownikowi jednostki organizacyjnej premii ocenie podlega sposób i efekty wykonywania obowiązków w poszczególnych miesiącach w minionym kwartale, w tym w szczególności w zakresie: sprawowania nadzoru i organizowania pracy jednostki oraz umiejętności kierowania zespołem pracowników, terminowości wykonywania zadań powierzonych jednostce, prawidłowości wykorzystania przez jednostkę środków budżetowych i pozabudżetowych oraz przestrzegania i realizacji planu finansowego jednostki, pozyskiwania przez jednostkę dodatkowych środków finansowych na działalność statutową, uzyskiwania przez jednostkę dodatniego wyniku finansowego. Decyzję o przyznaniu premii podejmuje Prezydent, Zastępca lub Sekretarz na wniosek dyrektora działu. Wniosek powinien zawierać uzasadnienie w zakresie dokonanej oceny.

(dowód: akta kontroli, str. 182-191)

Analiza dokumentacji wykazała, że Wydział Kultury Urzędu sporządzał opinie do składanych kwartalnie sprawozdań z działalności Centrum. W ww. opiniach wskazywano zrealizowane zadania, koszty i zyski, wpływy (ze sprzedaży biletów, wynajmu powierzchni, usług marketingowych, księgarń, parkingów itp.).

W latach 2011-2014 (I półrocze) Dyrektor Wydziału Kultury Urzędu występował do Prezydenta z wnioskami o przyznanie premii dla dyrektora CSW. W jednym przypadku Prezydent nie wyraził zgody na przyznanie dyrektorowi CSW premii za IV kwartał 2013 r. Dyrektor Wydziału Kultury Urzędu wyjaśnił, że: „Powyższa decyzja wynikała z oceny nadzoru nad funkcjonowaniem instytucji”.

(dowód: akta kontroli, str. 329-331, 391-392)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena częściowa

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

²⁵ Zarządzenie Nr 254/09 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 21 lipca 2009 r. zmienione Zarządzeniem Nr 142 z dnia 20 maja 2010 r., Zarządzeniem Nr 205 z dnia 28 czerwca 2011 r., Zarządzeniem Nr 470 z dnia 31 grudnia 2012 r., Zarządzeniem Nr 108 z dnia 29 kwietnia 2013 r.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK²⁶ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Bydgoszcz, dnia listopada 2014 r.

Kontroler/Kontrolerzy
Christian Makowski
doradca ekonomiczny

.....
Podpis

Jarosław Bańkowski
specjalista k.p.

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

²⁶ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.)