



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-015-02/2014

P/14/071

TEKST JEDNOLITY

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	Karolina Lahutta, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91165 z dnia 18 czerwca 2014 r.; Mateusz Grynicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91166 z dnia 18 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Opera Nova w Bydgoszczy, ul. Marszałka Focha 5, 85-070 Bydgoszcz (dalej: „Opera”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Figas, Dyrektor Opery (dalej: „Dyrektor”). (dowód: akta kontroli, str. 7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli oceniając działalność kontrolowanej jednostki w latach 2011-2014 (I. półrocze) w zbadanym zakresie, wskazuje iż Opera realizowała zadania statutowe w zakresie krzewienia kultury muzyczno-teatralno-baletowej zgodnie z koncepcją programową przyjętą przez Województwo Kujawsko-Pomorskie. Ponadto Opera aktywnie pozyskiwała środki finansowe na prowadzoną działalność artystyczną. Stwierdzono jednak przypadki wskazujące na nieprawidłowe zarządzanie gospodarką finansową Opery.

Oferta artystyczna Opery cieszyła się wzrastającym zainteresowaniem widzów. W sezonie artystycznym 2013/2014 średnia frekwencja na spektaklach Opery osiągnęła poziom 87%. Było to następstwem m.in. dobrego rozpoznania zapotrzebowania odbiorców, corocznego wzbogacania zasobu inscenizacyjnego oraz podejmowania działań ułatwiających dostęp do realizowanych wydarzeń kulturalnych. Przy realizacji zadań Opera korzystała z dotacji celowych, środków europejskich i wsparcia sponsorów. W kontrolowanym okresie wzrósł również poziom osiągniętych przez Operę przychodów własnych.

Jednocześnie stwierdzono nieprawidłowości w obszarze zarządzania finansami Opery, w szczególności:

- niegospodarne wykorzystanie jej zasobów polegające na braku waloryzacji czynszu dzierżawnego,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

- udzielenie zamówienia publicznego z pominięciem trybu konkurencyjnego oraz niezamieszczenie ogłoszenia o udzieleniu kolejnego zamówienia,
- zawarcie przez Operę z Dyrektorem umów cywilnoprawnych związanych z organizacją Bydgoskiego Festiwalu Operowego (dalej: „Festiwal”) niezgodnie z zakresem upoważnienia,
- zaniżenie zadeklarowanego i wpłaconego podatku od nieruchomości,
- nierzetelności w zakresie danych planistycznych i sprawozdawczych przekazywanych organizatorom.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonywanie działalności statutowej, w szczególności dotyczącej tworzenia oferty kulturalnej i realizacji wydarzeń kulturalnych oraz upowszechniania kultury

Opis stanu
faktycznego

1. Opera jest od 2005 r. samorządową instytucją kultury prowadzoną wspólnie przez Województwo Kujawsko-Pomorskie (dalej: „WKP” lub „Organizator”) oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: „Minister” lub „Współorganizator”). Zasady jej funkcjonowania określa umowa zawarta przez Organizatora i Współorganizatora w dniu 22 września 2005 r. w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury *Opery Nova* (dalej: „umowa o współprowadzeniu”) oraz statut².

(dowód: akta kontroli, str. 9-20)

Zadania statutowe³ Opera realizowała w kontrolowanym okresie poprzez wystawienie 407 spektakli, z tego 378 oper, operetek, musicali, baletów, 28 koncertów oraz jednej formy muzyczno-scenicznej. W realizowaniu tych zadań Opera współpracowała z organizacjami społecznymi i kulturalnymi w zakresie edukacji kulturalnej i wychowania poprzez sztukę oraz rozbudzania potrzeb i zainteresowań kulturalnych, w tym m.in. z: Muzeum Niepodległości w Warszawie, z Instytutem Kultury Republiki Czeskiej, z Muzeum Okręgowym im. L. Wyczółkowskiego w Bydgoszczy, a także z przedszkolami, placówkami oświaty i opieki.

(dowód: akta kontroli, str. 9-16, 703-710)

2. Zadania statutowe Opery skonkretyzowane zostały w *Programie działania samorządowej instytucji artystycznej* (dalej: „Program”), stanowiącym załącznik do umowy zawartej 18 grudnia 2012 r. pomiędzy WKP a Dyrektorem Opery w sprawie warunków organizacyjno-finansowych działalności Opery oraz programu jej działania (dalej: „umowa z dnia 18 grudnia 2012 r.”)⁴.

W trakcie sezonów artystycznych 2012/2013 i 2013/2014 Opera zrealizowała wszystkie działania określone w tym Programie, m.in.:

² Statut przyjęto uchwałą Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego nr XLV/681/06 z dnia 24 kwietnia 2006 r. oraz uchwałą Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego nr XXVII/460/12 z dnia 29 października 2012 r.

³ Zgodnie z § 4 ust. 1 statutu Opery do podstawowego zakresu jej działalności należało: krzewienie kultury muzyczno-teatralno-baletowej poprzez organizowanie przy pomocy własnych i obcych zawodowych zespołów i solistów przedstawień operowych, operetkowych, musicalowych, baletowych, koncertów, form muzycznych i scenicznych.

⁴ Integralną częścią Programu działania Opery, a zarazem jego uszczegółowieniem, były Plany Sezonowe, przedkładał Organizatorowi przez Dyrektora i przyjmowane w formie aneksów do umowy z dnia 18 grudnia 2012 r. W planach na sezony artystyczne 2012/2013 i 2013/2014 określono – w układach miesięcznych – założenia do planowanych premier, spektakli repertuarowych oraz Festiwalu.

- w ramach prezentacji nowych inscenizacji spektakli muzycznych i przedstawień baletowych Opera zaprezentowała cztery premierowe spektakle;
- w ramach zaznajamiania publiczności z klasycznymi dziełami operowymi oraz utworami mniej znanymi Opera wystawiła 28 spektakli repertuarowych;
- zorganizowano dwie edycje Festiwalu (XX i XXI);
- popularyzowano sztukę baletową poprzez organizowanie zajęć edukacyjnych z dziećmi i młodzieżą w Studio Baletowym Opery;
- w ramach popularyzacji sztuki wokalne i promocji młodych artystów Opera zorganizowała we współpracy z Akademią Muzyczną im. F. Nowowiejskiego w Bydgoszczy VI i VII edycję Operowego Forum Młodych;
- w 2012 r. Opera wydała płytę CD z operą I. J. Paderewskiego „Manru”, a w 2014 r. rozpoczęło pracę nad rejestracją na DVD baletu „Zniewolony umysł” i opery A. Dvoraka „Rusalka”.

(dowód: akta kontroli, str. 711-745, 752-753, 762-778)

Dyrektora Opery obowiązywały następujące wskaźniki określone przez Organizatora, identyczne⁵ dla każdego z 3 sezonów artystycznych, na które zawarta została umowa, tj. 2012/2013 – 2014/2015:

- zorganizowanie 2 premier, 100 spektakli repertuarowych, 6 spektakli festiwalowych, 2 projektów artystyczno-edukacyjnych;
- zapewnienie 69 000 widzów, z tego 65 000 na spektaklach repertuarowych i 4 000 na spektaklach festiwalowych oraz 450 beneficjentów programów artystyczno-edukacyjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 716)

W sezonie artystycznym 2012/2013 Opera osiągnęła wszystkie ww. wskaźniki, natomiast w sezonie artystycznym 2013/2014 – sześć z ośmiu. Wskaźniki dotyczące frekwencji na spektaklach repertuarowych w sezonach 2012/2013 i 2013/2014 Opera wykonała z nadwyżką w stosunku do wartości zaplanowanych – odpowiednio o 8,0% i 11,4%.

(dowód: akta kontroli, str. 724-735)

3. W 2011 r. Dyrektor przedstawił Organizatorowi *Strategię rozwoju Opery*, wskazując na potrzebę kontynuacji dotychczasowej linii programowej, w tym przygotowywania minimum trzech premier rocznie oraz realizacji corocznych edycji Festiwalu. Określone działania były zgodne z opracowaną w 2013 r. „Strategią rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 - Plan modernizacji 2020+”⁶. W okresie objętym kontrolą był to jedyny dokument określający długofalową politykę/strategię działań kulturalnych Opery.

(dowód: akta kontroli, str. 784, 813, 825-829, 1629)

4. Począwszy od 2013 r. w ramach funkcjonującego w Operze systemu kontroli zarządczej⁷ Dyrektor określił i przekazywał kierownikom działów plany, cele

⁵ Dla porównania w budżecie zadaniowym na lata 2012-2014 w odniesieniu do wskaźnika liczby widzów na spektaklach zakładano stopniowy wzrost uzyskiwanych wartości docelowych z poziomu 68 900 w 2012 r. do 69 200 w 2015 r.

⁶ Przyjętej uchwałą nr XL/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+, w której założono, że podejmowane będą działania na rzecz rozwoju oferty kulturalnej o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, utrzymania renomy m. in. Bydgoskiego Festiwalu Operowego, wzmocnienia roli i pozycji Bydgoszczy jako ośrodka kultury muzycznej.

⁷ Określonego w zarządzeniu Dyrektora nr 10/2012 z dnia 21 marca 2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Operze Nova (ze zm.).

i zadania do realizacji oraz mierniki ich oceny. Cele i mierniki dla zadań kulturalnych na rok 2013 dotyczyły m.in. konieczności:

- zwiększenia liczby widzów uczestniczących w spektaklach (wskaźnik realizacji celu zaplanowano na poziomie 69 700 widzów, a osiągnięta wartość wskaźnika wyniosła 71 163 widzów);
- organizacji XX Festiwalu (wskaźnik realizacji celu określono na poziomie 6 spektakli, a osiągnięta wartość wskaźnika wyniosła 7 spektakli);
- sprzedaży biletowej na 106 spektakli z repertuaru bieżącego (100% realizacji).

Roczne sprawozdania kierowników działów z realizacji ww. celów i zadań stanowiły element oceny funkcjonowania w Operze kontroli zarządczej i były podstawą do sformułowania przez Dyrektora planu realizacji celów i zadań oraz mierników na rok 2014.

(dowód: akta kontroli, str. 37-102, 216, 614-630)

5. W kontrolowanym okresie Dyrektor podejmował działania mające na celu likwidację zidentyfikowanych barier w dostępie do kultury, tj.:

- stosowano zniżki cen biletów na spektakle repertuarowe oraz wystawiane w ramach Festiwalu, m.in. dla osób w wieku emerytalnym, rencistów, rodzin wielodzietnych, a także preferencyjne ceny dla zorganizowanych grup. Opera uczestniczyła ponadto w ogólnopolskiej akcji „60+ Kultura”, organizowanej przez Ministra i Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, skierowanej do osób w wieku emerytalnym, w ramach której oferowano dla osób starszych specjalną pulę biletów po obniżonej cenie;
- w celu usunięcia niedogodności polegającej na braku możliwości podjazdu widzów indywidualnych i zbiorowych pod wejście główne Opery, w 2014 r. umożliwiono wykonanie zatoki postojowej;
- w 2013 r. wprowadzono możliwość zakupu biletów na spektakle i wydarzenia organizowane przez Operę za pośrednictwem Internetu.

Ponadto podejmowano aktywne działania w zakresie promocji w mediach realizowanych wydarzeń kulturalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 34-36, 203-210, 221, 222, 240-243, 316-355, 633-641, 642-646)

Budynek Opery przy ul. Marszałka Focha 5 w Bydgoszczy jest dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych m.in. poprzez zapewnienie: bezkolizyjnego podjazdu do wejścia głównego oraz toalet, wind, miejsc na sali widowiskowej i kameralnej dostosowanych do potrzeb osób poruszających się na wózku inwalidzkim. Istnieje również możliwość nieodpłatnego wypożyczenia słuchawek dla osób słabosłyszących i lornetek dla osób słabowidzących.

(dowód: akta kontroli, str. 184-199)

6. W zasobie inscenizacyjnym Opery na dzień 30 czerwca 2014 r. znajdowało się 31 spektakli⁸. W każdym sezonie organizowano nowe wydarzenia kulturalne, w tym:

- trzy premiery w sezonie 2010/2011⁹, ze średnią frekwencją od 71,8% do 86,3%;

⁸ Realizowany corocznie według innego scenariusza Koncert Sylwestrowy ujęty został jako jedna pozycja repertuarowa. Repertuary na poszczególne sezony artystyczne zbudowane były co najmniej z 20 tytułów.

⁹ Operetkę „Baron cygański”, balet „Zniewolony umysł” oraz operę „Cyganeria.

- dwie premiery w sezonie 2011/2012¹⁰, ze średnią frekwencją od 77,7% do 88,3%;
- dwie premiery w sezonie 2012/2013¹¹, ze średnią frekwencją od 70,1% do 95,4%;
- dwie premiery w sezonie 2013/2014¹², ze średnią frekwencją od 84,9% do 95,3%.

Zdaniem Dyrektora Opera realizowała innowacyjne wydarzenia kulturalne, czego przykładem był m.in.: balet „Zniewolony umysł” będący choreograficzną adaptacją twórczości Czesława Miłosza. Dyrektor wskazał ponadto przykłady tytułów repertuarowych, w przypadku których stosowane były nowoczesne środki inscenizacyjne, takie jak lasery, projekcje przednie i tylne, animacje komputerowe, samojezdne, zdalnie sterowane elektroniczne elementy scenografii, tj.: „Sen nocy letniej”, „Jaś i Małgosia”, „Kopciuszek”, „Zniewolony umysł”, „Rusalka”, Koncerty Sylwestrowo-Noworoczne.

(dowód: akta kontroli, str. 211-213, 223, 671)

Oferta artystyczna Opery cieszyła się wzrastającym zainteresowaniem widzów. Odnotowano systematyczny wzrost średniej frekwencji na spektaklach z poziomu 80,1% w sezonie 2010/2011 (łącznie 63 915 osób) do 87,2% w sezonie 2013/2014 (łącznie 72 409 osób).

(dowód: akta kontroli, str. 211-213)

W kwestii planowania wydarzeń kulturalnych Dyrektor wyjaśnił, że Opera we własnym zakresie prowadziła analizy ogólnego zapotrzebowania na realizowane przedsięwzięcia kulturalne w danym sezonie artystycznym oraz w poszczególnych jego miesiącach, chociaż analizy te nie były w żaden sposób dokumentowane i nie dotyczyły liczby odbiorców dla poszczególnych tytułów repertuarowych czy spektakli. Przedmiotem tych analiz były również koszty i możliwe źródła ich pokrycia, przy czym przy konstruowaniu repertuaru Opera kierowała się nie tylko względami komercyjnymi, w tym frekwencją, ale również wartością merytoryczną, tak aby Opera – jako instytucja kulturalna – była kojarzona z wysokiej jakości repertuarem i aby nie narażać się na zarzuty powtarzalności czy też braku oryginalności prezentowanych tytułów.

Ponadto Dyrektor wyjaśnił, że proces planowania wydarzeń kulturalnych oparty był na doświadczeniu pracowników Działu Promocji i Obsługi Widzów, dobrym rozeznaniu rynku oraz stałym kontakcie z klientami Opery. Wskazał, iż przy ustalaniu repertuaru na poszczególne sezony artystyczne kierowano się zasadą różnorodności, prezentując zarówno tytuły lekkie w odbiorze, jak i bardzo ambitne, adresowane do widzów w różnym wieku. Przy podejmowaniu decyzji o dalszym realizowaniu danego tytułu brane były pod uwagę m.in. sygnały zgłaszane przez widzów oraz ukazujące się recenzje.

(dowód: akta kontroli, str. 214-216)

W wyniku analizy danych dotyczących 34 tytułów wystawionych przez Operę w latach 2011 – 2014 (I półrocze) stwierdzono, iż w dziewięciu przypadkach zaniechano ponownej ich realizacji pomimo osiągnięcia we wcześniejszych sezonach średniej frekwencji na poziomie powyżej 70%. Dyrektor wyjaśnił, że w przypadku trudnych w odbiorze przedstawień, takich jak „Cyrułik sewilski” czy „Sen nocy letniej”, wysoka średnia frekwencja została osiągnięta właśnie z uwagi na

¹⁰ Balet „Sen nocy letniej” oraz operę „Rusalka”.

¹¹ Balet „Fascynacje” oraz operę „Halka”.

¹² Jednoaktowe opery „Rycerskość wieśniacza” i „Pajace” oraz operetkę „Księżniczka czardasza”.

fakt, iż nie były one zbyt często wystawiane. W pozostałych przypadkach przyczyną przerwy w realizacji przedstawień były problemy z obsadą.

Ponadto w wyniku ww. analizy ustalono, iż w ośmiu przypadkach osiągnięto średnią frekwencję na poziomie poniżej 70%. Dyrektor wyjaśnił, że w przypadku prestiżowych, lecz trudnych w odbiorze przedstawień, w tym m.in. „Manru” oraz „Zniewolony umysł”, warto było je wystawić pomimo niższej średniej frekwencji. W pozostałych przypadkach niska średnia frekwencja była spowodowana m.in. zwrotami biletów w związku ze zmianą aury pogodowej oraz trudnościami ze sprzedażą biletów na spektakle w miesiącu wrześniu.

(dowód: akta kontroli, str. 211-213, 223-225)

Analizy przychodów i kosztów związanych z realizacją wydarzeń kulturalnych były przeprowadzane przez Operę na potrzeby sprawozdania składanego Organizatorowi po zakończeniu każdego roku, w rozbiciu na poszczególne pozycje repertuarowe oraz imprezy kulturalne. Z analiz wynikało, że w latach 2011-2013 tylko trzy spektakle osiągnęły dodatnią rentowność („Gala operowa” w 2013 r., „Napój miłosny” w 2012 r., „Madama Butterfly” w 2011 r.). Dyrektor wyjaśnił m.in., że polityka repertuarowa Opery jest wypadkową wielu uwarunkowań i nie może wynikać wyłącznie z analizy kosztów poszczególnych pozycji repertuarowych.

(dowód: akta kontroli, str. 1144-1146, 1156-1158, 1171-1173, 1628)

7. W latach 2011-2014 (I półrocze) Opera wynajmowała swoje pomieszczenia na potrzeby realizacji 134 wydarzeń kulturalnych, z tego 34 w roku 2011, 36 w roku 2012, 35 w roku 2013 oraz 29 w I półroczu 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 218, 546-547, 556-557, 593-601, 672-679, 813)

8. Oceniając korzyści i trudności wynikające z funkcjonowania Opery jako wspólnej instytucji kultury Dyrektor wskazał, że do tych pierwszych należą przede wszystkim stabilizacja budżetu i poprawa kondycji finansowej instytucji oraz wzrost jej prestiżu.

Wśród utrudnień Dyrektor wymienił brak jednolitych druków na plany finansowe i sprawozdawczość, skutkujący podwójną pracą w tym zakresie, oraz wyłączenie z możliwości aplikowania do Ministra o środki na dodatkowe inicjatywy i projekty wykraczające poza podstawowy zakres działalności statutowej.

Dyrektor ocenił nadzór sprawowany przez Organizatora i Współorganizatora jako wystarczający, a współpracę z nimi jako zadowalającą. Zasugerował jedynie, że nadzór ze strony Organizatora mógłby być bardziej adekwatny do skali problemów i np. nie dotyczyć zakupów o niskiej wartości realizowanych ze środków pozyskanych z innych źródeł niż budżet WKP i z działalności gospodarczej Opery. Ponadto jako czynnik ograniczający pełną realizację zadań statutowych i upowszechnianie kultury w formie wspólnej instytucji kultury wskazał na mało stabilny budżet Festiwalu.

(dowód: akta kontroli, str. 781)

W latach 2011-2014 (I półrocze) Organizator czterokrotnie kontrolował działalność Opery¹³, natomiast Minister nie przeprowadził żadnej kontroli.

(dowód: akta kontroli, str. 794-798)

9. Mimo przewidzianej statutem możliwości, Dyrektor nie powołał w kontrolowanym okresie Rady Programowo-Artystycznej. Wyjaśnił, że jego wcześniejsze doświadczenia, a także obserwacje innych polskich teatrów operowych utwierdzają

¹³ W zakresie gospodarki finansowej za lata 2009-2010 (I półrocze), zadań inwestycyjnych i zakupów, umów cywilno-prawnych za 2006 r., prawidłowości realizacji projektu.

go w przekonaniu, że nie ma potrzeby powoływania w Operze takiego organu. W jego ocenie Rada Programowo-Artystyczna może, lecz nie musi być ciałem użytecznym dyrektorowi i wbrew intencjom może stać się polem rozgrywek dalekich od artystycznych. Wskazał również, że cel, któremu ma służyć rada, można osiągnąć w inny sposób oraz że jest zwolennikiem bezpośredniego kontaktu z zespołami.

(dowód: akta kontroli, str. 784, 1629)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Stwierdzono, iż w toku realizacji planu sezonowego 2013/2014 dokonano zmian w strukturze wydatków Opery bez zgody Dyrektora Departamentu Kultury i Dziedzictwa Narodowego Urzędu Marszałkowskiego w Toruniu, o której mowa w § 7 ust. 5 umowy z dnia 18 grudnia 2012 r., tj. zwiększono o 544 tys. zł udział wydatków związanych z organizacją premier „Rycerskość wieśniacza”/”Pajace”, „Księżniczka czardasza” oraz zmniejszono o 363 tys. zł udział wydatków związanych z organizacją Festiwalu.

(dowód: akta kontroli, str. 711-715, 718-735)

Odnosnie zmian w strukturze wydatków Dyrektor wyjaśnił, że środki na realizację premierowych spektakli zaplanowane zostały w wysokości szacunkowej, a zakładane koszty są czasami wyższe, a czasami niższe od zaplanowanych.

(dowód: akta kontroli, str. 810-813)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

W sezonie artystycznym 2013/2014 nie osiągnięto docelowych wartości dwóch spośród ośmiu wskaźników realizacji zadań określonych w Programie stanowiącym załącznik do umowy z dnia 18 grudnia 2012 r., tj. wskaźnika liczby spektakli festiwalowych (zaplanowano 6 spektakli, wykonano 5) oraz wskaźnika frekwencji na tych spektaklach (zaplanowano 4 000 widzów, a wykonanie wyniosło 3 951 widzów).

(dowód: akta kontroli, str. 711-717, 735)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że brak wykonania jednego ze spektakli festiwalowych i tym samym spadek liczby odbiorców zaistniał w związku z nieprzyznaniem wsparcia finansowego przez Ministra na organizację XXI edycji Festiwalu. W rezultacie Opera zmuszona została do odwołania trzech spektakli zespołu „The Tokyo Ballet”. Festiwal nie ma zagwarantowanego budżetu w dotacji podmiotowej Organizatora na dany rok, a Opera nie może pokrywać kosztów organizacji Festiwalu z tychże środków.

(dowód: akta kontroli, str. 809)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że umowa z dnia 18 grudnia 2012 r. nie uzależniała realizacji Programu, w tym jego wskaźników, od pozyskania środków z innych źródeł. Umowa przewidywała jedynie możliwość korekty Programu i Planu Sezonowego w przypadku zmian dotacji podmiotowej od WKP, czego nie uczyniono.

(dowód: akta kontroli, str. 711-714)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Opery w zakresie wykonywania działalności statutowej.

2. Zarządzanie finansami wspólnej instytucji kultury

1. W okresie objętym kontrolą Opera osiągnęła przychody w wysokości odpowiednio: 25 060,2 tys. zł w 2011 r., 26 065,5 tys. zł w 2012 r., 25 977,7 tys. zł w 2013 r. oraz 14 079,3 tys. zł w I półroczu 2014 r.¹⁴

Źródłem finansowania działalności Opery były przede wszystkim dotacje otrzymywane od WKP i Ministra (stanowiące łącznie od 75,8% do 80,1% przychodów ogółem), przychody ze sprzedaży świadczonych usług kulturalnych, w tym ze sprzedaży biletów, wydawnictw, odpłatność za studio baletowe (11,0%-11,7% przychodów ogółem), przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych oraz z reklamy i promocji (5,4%-7,3% przychodów ogółem). Opera pozyskiwała także przychody od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł, w tym z tytułu darowizn, sponsoringu. Ponadto w całym okresie objętym kontrolą przychody powiększono o amortyzację środków trwałych (0,3%-2,8% przychodów ogółem).

(dowód: akta kontroli, str. 1009, 1141, 1153, 1166, 1580, 1583)

W kontrolowanym okresie Opera pozyskała na zadania inwestycyjne przychody w łącznej wysokości 5 045,0 tys. zł, w tym ze środków WKP w kwocie 1 247,5 tys. zł (147,6 tys. zł w 2011 r., 471,0 tys. zł w 2012 r., 628,9 tys. zł w 2013 r.), od Ministra 1 323,2 tys. zł (200 tys. zł w 2011 r., 723,2 tys. zł w 2012 r., 200 tys. zł w 2013 r., 200 tys. zł w I półroczu 2014 r.), ze środków unijnych 2 474,3 tys. zł (96,6 tys. zł w 2011 r., 2 250,9 tys. zł w 2012 r., 126,8 tys. zł w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 1141, 1154, 1167, 1441-1442, 1580)

2. Wysokość środków zapewnionych Operze na działalność bieżącą określona została w umowie o współprowadzeniu¹⁵ oraz w umowie z dnia 18 grudnia 2012 r.¹⁶

W latach 2011-2013 WKP i Minister przekazywali Operze środki na działalność statutową (dotację podmiotową) w wysokości przewyższającej ich zobowiązania wynikające z ww. umów, tj.:

- Organizator corocznie powyżej 16 000 tys. zł (16 550 tys. zł w 2011 r., 16 727,4 tys. zł w 2012 r., 16 077,7 tys. zł w 2013 r.);
- Współorganizator corocznie powyżej 2 690 tys. zł (2 890 tys. zł w 2011 r., 3 890 tys. zł w 2012 r., 3 190 tys. zł w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 711-714, 1141, 1153, 1166, 1255, 1687-1689)

Zwiększenie kwot dotacji podmiotowej było następstwem m.in. pozytywnego rozpatrzenia wniosków Dyrektora o przyznanie Operze dodatkowego wsparcia.

(dowód: akta kontroli, str. 1010-1012, 1058, 1190, 1217-1218, 1384, 1387)

W latach 2011-2013 dotacja podmiotowa WKP zapewniała pokrycie od 60,5% do 65,9% ponoszonych przez Operę kosztów ogółem, natomiast Ministra – od 11,4% do 15,3%. Środki przekazane przez Organizatora i Współorganizatora w 2011 r. nie pokryły kosztów prowadzenia działalności kulturalnej i utrzymania obiektu, w którym działalność ta była prowadzona. W roku tym Opera poniosła stratę z działalności

¹⁴ Zaprezentowane kwoty uwzględniają przychody z tytułu pokrycia amortyzacji w wysokości odpowiednio: 699,6 tys. zł za rok 2011, 82,6 tys. zł za rok 2012, 157,6 tys. zł za rok 2013, 139,4 tys. zł za I półrocze 2014 r.

¹⁵ W aneksie nr 1 z dnia 29 kwietnia 2009 r. do przedmiotowej umowy Minister zobowiązał się do zaplanowania na bieżące funkcjonowanie Opery środków rocznie w wysokości 2 690 tys. zł, natomiast WKP w wysokości 13 200 tys. zł.

¹⁶ W umowie tej WKP zobowiązało się do przekazania na działalność i utrzymanie Opery w sezonach artystycznych 2012/2013-2014/2015 dotacji podmiotowej w kwocie co najmniej 16 000 tys. zł.

w ujęciu księgowym w wysokości 331,0 tys. zł (192,2 tys. zł po pomniejszeniu o obciążające wynik finansowy koszty amortyzacji).

(dowód: akta kontroli, str. 1141-1142, 1153, 1166-1167)

Ponadto Minister i WKP udzielali Operze dotacji na wskazane zadania, tj. dotacje celowe przeznaczone na:

- zadania inwestycyjne: 1 323,2 tys. zł od Ministra, 1 247,5 tys. zł od WKP;
- zadania inne niż inwestycyjne: Minister¹⁷ przekazał 400 tys. zł na organizację Festiwalu w 2013 r., natomiast WKP - przekazał łącznie 1 180 tys. zł na organizację Festiwalu w latach 2011-2014, w tym 860 tys. zł z przekazanych mu na ten cel środków Miasta Bydgoszcz oraz przyznał 77,7 tys. zł na prace remontowe w dużej sali widowiskowej.

Podstawą przyznania ww. dotacji były: w przypadku środków na organizację Festiwalu wnioski Dyrektora o wsparcie tej imprezy, a w przypadku środków na inwestycje – aplikowanie w ramach Programów Ministra, programów unijnych oraz wnioski do organizatora zgłaszane w trybie uchwały Nr 11/108/09 Zarządu WKP z dnia 10 lutego 2009 r. *w sprawie procedury planowania i realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz zakupu wyposażenia i urządzeń przez Urząd Marszałkowski, wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne i wojewódzkie osoby prawne.*

(dowód: akta kontroli, str. 1100, 1141-1175, 1580, 1691-1708)

3. Opera podejmowała działania w celu pozyskiwania przychodów z innych źródeł niż środki przekazane przez WKP i Ministra.

(dowód: akta kontroli str. 174-183, 244-276, 481, 497, 515, 536-543, 600, 611, 680)

W latach 2011-2013 wzrastały osiągane przez Operę przychody własne, zarówno z działalności kulturalnej, jak i pomocniczej:

- przychody netto ze sprzedaży usług kulturalnych¹⁸ wzrosły z 2 754,4 tys. zł w 2011 r. do 3 035,2 tys. zł w 2013 r., tj. o 10,2%;
- przychody z działalności pomocniczej (w szczególności najmu, dzierżawy reklamy i promocji) wzrosły z 1 404,5 tys. zł w 2011 r. do 1 683,1 tys. zł w 2013 r., tj. o 19,8%.

W rezultacie działalność Opery była w coraz większym stopniu finansowana ze środków pozadotacyjnych, tj. przychodów własnych, których udział w przychodach ogółem wzrósł z 18,1% w roku 2011 do 21,1% w roku 2013¹⁹.

(dowód: akta kontroli, str. 1141-1143, 1166-1168, 1176)

Opera corocznie osiągała również przychody ze sponsoringu i darowizn materiałowych (13,0 tys. zł w 2011 r. i w 2012 r., 70,8 tys. zł w 2013 r., 9,0 tys. zł w I półroczu 2014 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 1586)

Działalnością pomocniczą, z której Opera uzyskiwała w kontrolowanym okresie przychody, był w szczególności wynajem pomieszczeń tzw. Centrum Kongresowego oraz dzierżawa gruntów.

¹⁷ Opera jako wspólna instytucja kultury była wyłączona z możliwości aplikowania o środki w ramach Programów Ministra, za wyjątkiem Programu *Infrastruktura instytucji kultury*. Mogła natomiast ubiegać się o środki w ramach programów tematycznych.

¹⁸ Tj. sprzedaży biletów i wydawnictw, działalności za granicą, odpłatności za studio baletowe.

¹⁹ Wyliczeń dokonano z pominięciem odniesionych na przychody kosztów amortyzacji oraz równoważąc z dotacją celową środki zapewnione przez Organizatora w ramach umowy o świadczenie usług kulturalnych w ramach Festiwalu.

Zasady doraźnego wynajmu pomieszczeń Opery i minimalne stawki określone zostały wewnętrznymi zarządzeniami Dyrektora²⁰.

Ustalone przez Dyrektora minimalne stawki wynajmu (godzinowa i dzienna) uwzględniały koszty eksploatacji wynajmowanych pomieszczeń. Stawki wynajmu sali kameralnej oraz sal Centrum Kongresowego Opery były wyższe od obowiązujących na rynku, co potwierdzały wyniki analiz przeprowadzonych przez Operę. Wysoki koszt wynajmu rekompensowało wyposażenie podstawowe (tj. ekran, projektor) będące w cenie wynajmu pomieszczeń Opery. Ponad połowa uzyskanych przez Operę przychodów z najmu pochodziła z wynajmu sali widowiskowej, która pod względem liczby miejsc wyróżnia się w regionie.

(dowód: akta kontroli, str. 104-133, 220, 221, 301-311, 804)

Spośród objętych kontrolą 18 umów²¹ doraźnego wynajmu pomieszczeń Opery:

- w 15 z nich wysokość czynszu umownego za wynajem ustalono na poziomie równym bądź wyższym od stawki minimalnej określonej Zarządzeniem nr 13/2007 Dyrektora z dnia 31 lipca 2007 r.²²
- w 13 z nich przy wynajmie zabezpieczono interesy Opery poprzez zapisy umowne dotyczące m.in.: wymogu wpłaty zaliczki na poczet należności z tytułu najmu oraz odszkodowania w wysokości 50% czynszu w przypadku odstąpienia od umowy przez najemcę. W przypadku zaistnienia okoliczności uzasadniających naliczenie kar umownych podejmowane były działania w celu ich wyegzekwowania.

(dowód: akta kontroli, str. 536-599, 600-613)

Wysokość czynszu umownego ustalona w trzech objętych badaniem umowach²³ na wynajem pomieszczeń gmachu Opery wraz z urządzeniami technicznymi i wyposażeniem w celu zorganizowania w latach 2011-2013 Międzynarodowego Festiwalu Sztuki Autorów Zdjęć Filmowych CAMERIMAGE (dalej: „Festiwal Camerimage”), ustalona była na poziomie niższym od ceny wyliczonej według ustalonej regulacjami wewnętrznymi dziennej stawki minimalnej za wynajem wszystkich pomieszczeń w pierwszym i trzecim kręgu gmachu Opery (187,5 tys. zł netto), odpowiednio o 35,5 tys. zł w 2011 r., 27,5 tys. zł w 2012 r., 25,5 tys. zł w 2013 r.

W § 6 ww. umów Opera zobowiązała się m. in. do: udostępnienia powierzchni na elewacji frontowej komina scenicznego w celu umieszczenia banera promującego Festiwal Camerimage oraz terenu wokół Opery na umieszczenie słowno-graficznej nazwy tego festiwalu oraz reklam jego sponsorów i partnerów.

(dowód: akta kontroli, str. 129-130, 539-543, 581-599)

Dyrektor Opery wyjaśnił m.in., że przyjęcie niższej ceny od wynikającej z Zarządzenia nr 13/2007 oraz akceptacja dodatkowych oczekiwań organizatorów Festiwalu Camerimage związanych z jego promocją, a tym samym udostępnienie elewacji frontowej, komina scenicznego oraz terenu wokół Opery podyktowane było prośbą Organizatora. Wskazał również, że Festiwal Camerimage jest imprezą

²⁰ Od dnia 1 sierpnia 2007 r. do dnia 10 października 2013 r. obowiązywało Zarządzenie nr 13/2007 Dyrektora Opery Nova w Bydgoszczy z dnia 31 lipca 2007 r. w sprawie zasad wynajmu pomieszczeń Opery Nova w Bydgoszczy; od dnia 11 października 2013 r. obowiązywało Zarządzenie nr 28/2013 Dyrektora Opery Nova w Bydgoszczy z dnia 11 października 2013 r. w sprawie zasad wynajmu pomieszczeń Opery Nova w Bydgoszczy, wprowadzenia wzorów umów dotyczących tych wynajmów oraz możliwości wynajmu dodatkowego sprzętu.

²¹ Badaniem objęto 18 umów najmu pomieszczeń Opery o łącznej wartości 543,4 tys. zł netto (668,4 tys. zł brutto).

²² Zarządzenie nr 13/2007 Dyrektora Opery Nova w Bydgoszczy z dnia 31 lipca 2007 r. w sprawie zasad wynajmu pomieszczeń Opery Nova w Bydgoszczy.

²³ Nr 80/CK/2011 z dnia 15 listopada 2011 r., CI-1706-27/2012 z dnia 3 września 2012 r., CI-1706-31/2013 z dnia 13 sierpnia 2013 r.

o międzynarodowym i prestiżowym znaczeniu - jego realizacja w tym miejscu jest promocją Opery, Bydgoszczy i województwa kujawsko-pomorskiego. Wyjaśnił też, że na określoną cenę wynajmu zasadniczy wpływ miał również fakt, iż w umownym piętnastodniowym okresie wynajmu tylko 8 dni przeznaczonych było na przeprowadzenie Festiwalu Camerimage, a 7 na przygotowania, które wiązały się z minimalnymi kosztami eksploatacji wynajętych sal.

(dowód: akta kontroli, str. 809, 831)

W kontrolowanym okresie Opera związana była wieloletnimi lub zawartymi na czas nieokreślony umowami dzierżawy terenu z przeznaczeniem na parking oraz pomieszczeń z przeznaczeniem na prowadzenie restauracji i kantyny.

Ponadto Opera wynajmowała w latach 2011-2013 11 lokali mieszkalnych, z czego osiągnęła zysk na poziomie odpowiednio: 7,3 tys. zł w 2011 r., 8,7 tys. zł w 2012 r. i 9,7 tys. zł w 2013 r. Stosowane przez Operę stawki czynszu za wynajem były niższe od obowiązujących na rynku.

(dowód: akta kontroli, str. 106-107, 481-535)

Koszty utrzymania dwóch lokali mieszkalnych w 2012 r. (znajdujących się przy ul. Sandomierskiej i Mariackiej) oraz jednego lokalu w 2011 r. (znajdującego się przy ul. Mariackiej) przewyższyły przychody uzyskane z ich wynajmu odpowiednio o 0,1 tys. zł i 1,5 tys. zł²⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 481, 497, 515, 1664-1667)

W kwestii straty poniesionej na wynajmie lokalu przy ul. Mariackiej w 2011 r. Dyrektor wskazał, że wynikała ona z niewynajmowania mieszkania przez pewną część roku. Przyczyną pozostałych niedopłat było przeoczenie pracownika.

(dowód: akta kontroli, str. 1626, 1664-1667)

4. Prace nad projektami planów finansowych (działalności) Opery z lat 2011-2014 były skoordynowane z pracami planistycznymi dotyczącymi projektu budżetu państwa i budżetu WKP oraz prowadzone w oparciu o wytyczne wydane przez Ministra²⁵ i uchwalone przez Zarząd WKP²⁶. Wstępne założenia projektów planów finansowych opracowywane od II półrocza roku poprzedzającego rok budżetowy były następnie (po uzyskaniu informacji z Urzędu Marszałkowskiego WKP oraz Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego) dostosowywane do wysokości dotacji zaplanowanej w projekcie budżetu państwa i w budżecie WKP.

(dowód: akta kontroli, str. 909-929, 972, 989, 1000-1003, 1023, 1035, 1048-1051, 1071, 1082, 1095-1098, 1100, 1114, 1121, 1135-1138, 1191, 1201-1202, 1299, 1301, 1406, 1407, 1416)

Podstawą planowania przez Operę przychodów i kosztów w planach finansowych były kwoty dotacji wynikające z umowy o współprowadzeniu, umowy z dnia 18 grudnia 2012 r. oraz decyzje o przyznaniu dotacji. Natomiast szczegółowe ustalanie poszczególnych pozycji przychodów i kosztów oparte było na wskaźnikach wykonania z roku poprzedniego z uwzględnieniem działalności merytorycznej, wskaźnika wzrostu kosztów materiałowych i usług.

(dowód: akta kontroli, str. 972, 999-1003, 1010, 1011, 1014, 1023, 1035, 1057, 1062, 1100-1103, 1128, 1135-1138, 1189, 1191, 1201-1202, 1216, 1219, 1221, 1232, 1242, 1299, 1385-1386, 1406, 1416, 1625)

²⁴ We wrześniu 2014 r. najemcy lokali przy ul. Sandomierskiej 37/6 oraz Mariackiej 1A/29 tytułem niedopłaty czynszu w 2012 r. zostali obciążeni kwotą 0,1 tys. zł.

²⁵ Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa nr 28 z dnia 9 listopada 2010 r. oraz Zarządzenie z dnia 30 października 2013 r. w tej samej sprawie.

²⁶ Uchwały w sprawie wytycznych do opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej, tj.: nr 29/1156/13 z dnia 24 lipca 2013 r. (na rok 2014), nr 29/932/12 z dnia 20 lipca 2012 r. (na rok 2013), nr 47/836/11 z dnia 13 lipca 2011 r. (na rok 2012), nr 58/990/10 z dnia 22 lipca 2010 r. (na rok 2011).

Wraz z projektem planu finansowego (działalności) Opera przedkładała Organizatorowi i Współorganizatorowi opis zamierzeń merytorycznych (plan usług).

(dowód: akta kontroli, str. 980-983, 1026-1028, 1078-1081, 1193, 1290, 1397)

W planach finansowych Opery opracowywanych na początku lat budżetowych 2011-2013 zakładano zrównanie kosztów z osiągniętymi przychodami, w 2014 r. stratę związaną z brakiem odniesienia na przychody amortyzacji. Plan finansowy na początek roku budżetowego i jego projekty przedkładane były Ministrowi oraz WKP w odmiennych układach (szczegółowości), tj. zgodnie z określonymi przez nich odrębnie zasadami.

(dowód: akta kontroli, str. 918-929, 973-975, 1029-1031, 1073-1075, 1095-1098, 1115-1118, 1135-1138, 1192, 1194-1195, 1227-1228, 1233, 1291-1292, 1300, 1403-1404)

W trakcie roku budżetowego plany finansowe Opery były zmieniane zarówno w zakresie przychodów, jak i kosztów działalności.

Zmiany w zakresie przychodów wynikały ze zmian wysokości przyznanych dotacji oraz z konieczności korygowania planowanych przychodów własnych osiąganych przez Operę ze sprzedaży usług kulturalnych oraz innej działalności. I tak, zaplanowana w planie na ostatni dzień roku obrachunkowego:

- wysokość dotacji (podmiotowych i celowych) w stosunku do wartości ujętej w planie na początek okresu została zwiększona o 15,2% w 2012 r., o 1,4% w 2013 r. oraz zmniejszona o 1,6% w 2011 r. i o 2,4% w I półroczu 2014 r.;
- wysokość przychodów własnych w stosunku do wartości ujętej w planie na początek okresu została zmniejszona o 7,0% w 2011 r., o 7,0% w 2012 r., o 3,6% w 2013 r. oraz zwiększona w I półroczu 2014 r. o 4,7%.

Zmiany w zakresie planowanych wielkości dotacji wynikały z przekazania przez Organizatora i Współorganizatora, na wniosek Dyrektora, dodatkowych środków na działalność bieżącą Opery oraz trudności w zaplanowaniu na początku roku wysokości dotacji celowych na organizację Festiwalu. Zmniejszenie w 2013 r. wysokości zaplanowanych przychodów własnych było wynikiem m.in. skorygowania odniesienia na przychody amortyzacji środków trwałych.

Zmian dotyczących planowanych kosztów na lata 2011-2012 dokonano jedynie w ostatnim dniu każdego roku budżetowego, zmniejszając te koszty o 373 tys. zł (tj. o 1,4%) w planie na rok 2011 oraz zwiększając o 1 054,5 tys. zł (tj. o 4,3%) w planie na rok 2012. W roku 2013 plan finansowy w zakresie kosztów zmieniany był trzykrotnie²⁷, w tym w ostatnim dniu roku obrachunkowego zwiększono koszty o 1 169 tys. zł (tj. o 4,5%).

(dowód: akta kontroli, str. 930-940, 1010-1011, 1014-1015, 1057, 1141-1143, 1153-1155, 1166-1168, 1580-1582, 1633)

5. Z powodu wyższego zapotrzebowania Opery na środki finansowe niż wysokość przyznawanych dotacji na działalność statutową Dyrektor występował do WKP i Ministra o dodatkowe wsparcie. W wyniku tych działań dotacja podmiotowa dla Opery została zwiększona przez:

- WKP o 550 tys. zł w 2011 r., o 2 147,4 tys. zł w 2012 r., o 77,7 tys. zł w 2013 r.;

²⁷ Pozostałe dwie zmiany dotyczyły przesunięcia pomiędzy poszczególnymi kategoriami kosztów oraz ich zwiększenia o 77,7 tys. zł w związku z otrzymaną dotacją na malowanie sali.

- Ministra o 1 000 tys. zł w 2012 r. (100% wnioskowanej kwoty), o 300 tys. zł w 2013 r. (75% wnioskowanej kwoty).

(dowód: akta kontroli, str.1010, 1012, 1014, 1057-1058, 1141, 1216-1217, 1384-1385-1387, 2081)

Dodatkowo Dyrektor zabiegał o środki celowe na wsparcie Festiwalu. Spośród złożonych w kontrolowanym okresie wniosków o wsparcie czterech kolejnych edycji Festiwalu na łączną kwotę 1 250 tys. zł Minister uwzględnił 3 (w tym jeden częściowo), zwiększając dotację podmiotową na lata 2011 i 2012 łącznie o 400 tys. zł, a w 2013 r. przekazując dotację celową w kwocie 400 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 1141, 1189-1190, 1218-1219, 1393, 1718-1719)

W kontrolowanym okresie Opera zabiegała ponadto bezskutecznie u Ministra o środki: w 2011 r. - w ramach Programu Miłosz-2011 na realizację premiery baletu „Zniewolony umysł” (wniosek oceniony poniżej wartości progowej), w 2012 r. na realizację premier oper „Rusalka” i „Halka” (wnioski odrzucone ze względu na złożenie przez podmiot nieuprawniony) oraz w 2014 r. na rejestrację na DVD baletu „Zniewolony umysł” i opery „Rusalka” (wniosek rozpatrzony negatywnie z uwagi na liczne zobowiązania finansowe Ministra).

Mimo niezyskania wsparcia finansowego Ministra, ww. projekty artystyczne zostały lub są przez Operę realizowane, głównie w ramach przyznanych środków na działalność bieżącą, przy czym premiera opery „Halka” odbyła się w kolejnym roku budżetowym.

(dowód: akta kontroli, str. 1016, 1026, 1267, 1287-1289, 1359, 1709-1717)

Na skutek niezyskania oczekiwanego poziomu dofinansowania, w kontrolowanym okresie Opera nie zrealizowała w 2014 r. szóstego spektaklu w ramach XXI edycji Festiwalu, a w 2011 r. i 2012 r. widowisk plenerowych Opera pleNerOVA - Odyseja kosmiczna.

Ponadto w 2012 r. nie wystawiono zaplanowanych na ten rok oper „Lady Magnesia”/„Telefon albo miłość we troje”. Według wyjaśnień Dyrektora było to spowodowane tym, że „zaplanowane przez Operę na ten rok wydarzenia artystyczne obejmujące realizację pięciu premier okazały się zbyt ambitne i w wyniku konsultacji z Marszałkiem Województwa Opera Nova zmuszona została do okrojenia swych planów”.

W związku z ograniczonymi możliwościami finansowymi zrezygnowano również z wystawienia w 2011 r. baletu „Dziadek do orzechów”, z powodu zbyt wysokich oczekiwań zagranicznych twórców co do honorariów.

(dowód: akta kontroli, str. 981, 1250, 1315, 2060-2061)

W latach 2011-2013 Opera zrealizowała przy finansowym wsparciu Organizatora i Współorganizatora cztery zadania inwestycyjne²⁸: 1) zadanie wieloletnie „Budowa zaplecza inscenizacyjnego dla Opery” (współfinansowane ze środków UE i Ministra); 2) zadanie polegające na modernizacji zaplecza warsztatowo-magazynowego oraz zakupie wyposażenia wraz z robotami uzupełniającymi (finansowane przez WKP i Ministra); 3) zadanie pt. „Modernizacja ciągów klimatyzacyjnych i zasilania energetycznego w budynku Opery” (finansowane ze środków WKP); 4) „Zakup systemu sterowania oświetleniem sceny głównej Opery” (finansowane ze środków Ministra). W I półroczu 2014 r. pozyskała natomiast od

²⁸ Opera wielokrotnie występowała do Organizatora i Współorganizatora z wnioskami o wsparcie tych samych zamierzeń inwestycyjnych. Odmowy udzielenia dofinansowania nie skutkowały zaniechaniem ich realizacji, lecz przesunięciem w czasie.

Ministra środki na zadanie „Zakup nowoczesnego systemu interkomowego dla potrzeb Opery”.

(dowód: akta kontroli, str. 1101-1103, 1749-1750)

6. Działalność Opery w kontrolowanym okresie wygenerowała koszty w wysokości odpowiednio: 25 391,2 tys. zł w roku 2011, 25 388,6 tys. zł w roku 2012, 26 572,0 tys. zł w roku 2013 oraz 14 666,1 tys. zł w I półroczu 2014 r.

Głównymi rodzajami kosztów ponoszonych przez Operę w latach 2011-2013 były wynagrodzenia i ich pochodne (stanowiące od 75,9% do 78,6% kosztów ogółem), usługi obce – w szczególności poligraficzne i reklamy, pocztowo-telekomunikacyjne, transportowe, ochrony, artystyczne, z tytułu wynajmu (od 7,7% do 8,9%), zużycie materiałów i energii (od 6,8% do 7,6%), amortyzacja (3,3%) oraz koszty pozostałe, w tym koszty podróży służbowych (od 2,4% do 4,1%).

(dowód: akta kontroli, str. 1141-1143, 1153-1155, 1166-1168, 1580-1582)

Z tytułu wynagrodzeń i ich pochodnych koszty działalności Opery obciążane były corocznie kwotą co najmniej 19 000 tys. zł. W latach 2011-2013 nastąpił spadek ogólnej liczby etatów o 17,7 (w tym pracowników obsługi o 9,4 i artystów o 7,7). Na dzień 31 grudnia 2013 r. zatrudnienie w Operze liczone w etatach wynosiło 291,6, z tego administracja – 29,1, obsługa – 89, pracownicy merytoryczni – 3, artyści – 170,5.

(dowód: akta kontroli, str. 1141-1143, 1153-1155, 1166-1168, 1580-1582, 1632)

Oszacowane przez Operę koszty utrzymania infrastruktury wyniosły: 1 735 tys. zł w 2011 r., 1 909,6 tys. zł w 2012 r., 2 000,4 tys. zł w 2013 r. oraz 894,0 tys. zł w I półroczu 2014 r. Złożyły się na nie: zużycie energii, wody, centralnego ogrzewania, remonty i konserwacje, ubezpieczenia, podatek od nieruchomości, wynagrodzenia sprzątaczek, ochrony i pracowników gospodarczych.

(dowód: akta kontroli, str. 1587)

W kontrolowanym okresie Opera prowadziła analizy i podejmowała działania w celu optymalizacji kosztów stałych utrzymania budynku, w szczególności:

- w zakresie ograniczenia zużywanej energii elektrycznej - w latach 2011-2012 wykonano roboty instalacyjne i wymieniono jeden z transformatorów na transformator o mniejszej mocy; w 2012 r. wymieniono źródła światła w oprawach oświetlających kieszenie sceniczne na oprawy metalohalogenkowe; w 2013 r. przeprowadzono analizę możliwych oszczędności przy wymianie źródeł światła na źródła typu LED; w 2014 r. wystąpiono o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla montażu ogniw fotowoltaicznych na dwóch budynkach operowych celem produkowania energii elektrycznej;
- w zakresie opłat za wodę i ścieki – w 2014 r. podjęto u dostawcy wody i ścieków interwencję w sprawie sposobu naliczania opłat stałych skutkującą ich obniżeniem.

(dowód: akta kontroli, str. 218-219, 226-230, 233-235, 631-632)

W kwestii prowadzenia przez Operę analiz w kierunku możliwości wydzielenia ze struktury organizacyjnej niektórych realizowanych funkcji i przekazania ich podmiotom zewnętrznym Dyrektor Opery wyjaśnił, że analizy takie były prowadzone w odniesieniu do służby ochrony, sprzątania gmachu oraz pracowni technicznych. Na ich podstawie, jak i w oparciu o wcześniejsze doświadczenia podjęto decyzję o niezlecaniu tych funkcji podmiotom zewnętrznym. Po latach współpracy z zewnętrzną firmą ochroniarską uznano, że własne służby są lepszym rozwiązaniem, gdyż ma się wówczas większy wpływ na sposób obsługi klientów

i mniejsze jest ryzyko uszczerbku na wizerunku. W latach 2005-2006 prowadzono analizę kosztów dotyczących sprzątania w gmachu Opery. Stwierdzono, że z uwagi na bardzo duży zakres powierzchni do sprzątania i specyfikę pracy o różnych porach korzystniejsze jest posiadanie własnych sprzątarek, również ze względu na to, że mają dostęp do pomieszczeń z wartościowym sprzętem.

(dowód: akta kontroli, str. 219-220)

7. W okresie objętym kontrolą Opera nie przekroczyła limitu kosztów ogółem ustalonego w planie finansowym obowiązującym na dzień 30 listopada i 31 grudnia każdego roku.

(dowód: akta kontroli, str. 930-937, 1141-1142, 1153-1154, 1166-1167, 1585, 1726-1728)

Opera zanotowała natomiast przekroczenia wykonania kosztów w stosunku do wielkości ujętych w planach finansowych za rok 2011 i 2013 w poszczególnych pozycjach kosztowych. I tak:

- w stosunku do wielkości określonych w planie działalności na rok 2011 Opera przekroczyła koszty w pozycji *ubezpieczenie społeczne* (o 0,8 tys. zł);
- w stosunku do wielkości określonych w planie finansowym na rok 2013 Opera przekroczyła koszty w pozycjach: *usługi obce - usługi ochrony* (o 11,7 tys. zł, tj. o 233,3%), *ubezpieczenia społeczne* (o 36,5 tys. zł, tj. o 1,5%), *pozostałe świadczenia na rzecz pracowników* (o 4,5 tys. zł, tj. o 2,4%), *koszty podróży służbowych* (o 27,7 tys. zł, tj. o 5,9%), *pozostałe koszty finansowe* (o 1,3 tys. zł, tj. o 7,9%), *zużycie energii* (o 16,5 tys. zł, tj. o 1,7%).

(dowód: akta kontroli, str. 1141-1142, 1153-1154, 1166-1167)

W sprawozdaniu z wykonania planu finansowego za rok 2013 Opera wykazała ponadto przekroczenie planu kosztów w pozycji *usługi obce - opłaty czynszowe z tytułu wynajmu* (o 30,6 tys. zł, tj. 25,5%) – wynikały one z nieprawidłowego zaksięgowania na koncie kosztów związanych z wynajmem urządzeń oświetleniowych i systemu nagłośnieniowego.

(dowód: akta kontroli, str. 1166, 1733-1734, 2059-2060)

Szczegółowa kontrola wybranych pozycji kosztów Opery wykazała, że:

- a) na dzień 30 listopada roku obrachunkowego niezaktualizowany plan kosztów przekroczony został m.in.:
 - w 2011 r. w pozycji *usługi obce* (o 49,9 tys. zł, tj. o 2,9%);
 - w 2012 r. w pozycjach: *usługi obce* (o 187,0 tys. zł, tj. o 11,0%), *podatki i opłaty* (o 20,8 tys. zł, tj. o 13,9%), *pozostałe koszty* (o 168,7 tys. zł, tj. o 31,2%);
 - w 2013 r. w pozycjach: *podatki i opłaty* (o 31,7 tys. zł, tj. o 10,6%), *pozostałe koszty* (o 87,6 tys. zł, tj. o 9,2%);
- b) do dnia 30 grudnia roku obrachunkowego niezaktualizowany plan kosztów finansowych przekroczony został o 3,5 tys. zł, tj. o 34,6% w roku 2012 oraz o 7,1 tys. zł, tj. o 71,4% w roku 2013.

(dowód: akta kontroli, str. 930-937, 1585, 1729-1731)

Dyrektor wyjaśnił, że przekroczenia wykonania planu kosztów na koniec roku budżetowego wynikały ze spadku zaplanowanych ilości zwolnień lekarskich powyżej 33 dni, zainstalowania systemu przeciwpożarowego, nieprzewidzenia konieczności zakupu obuwia ochronnego, większego niż zakładano kosztu zużycia energii cieplnej oraz nowych kosztów energii zużywanej w oddanych do użytku warsztatach. Przekroczenia na dzień 30 listopada wynikały natomiast

z dokonywania aktualizacji planu kosztów dwa razy do roku, tj. na koniec czerwca i koniec grudnia.

(dowód: akta kontroli, str. 2059-2060)

8. W kontrolowanym okresie koszt utrzymania Opery w przeliczeniu na jedno wydarzenie kulturalne wyniósł od 774,6 tys. zł (w I półroczu 2014 r.) do 1 335,3 tys. zł (w 2012 r.). Po wyłączeniu nakładów inwestycyjnych koszt ten mieścił się w przedziale od 771,9 tys. zł (w I półroczu 2014 r.) do 1 209,1 tys. zł (w 2011 r.)

Koszt utrzymania Opery w przeliczeniu na liczbę odbiorców wydarzeń kulturalnych wynosił w latach 2011-2013 0,4 tys. zł i spadł w I półroczu 2014 r. do 0,3 tys. zł. Dotacje nieinwestycyjne stanowiły źródło finansowania dla ok. 77% kosztów ogółem.

(dowód: akta kontroli, str. 1588)

9. W latach 2011 i 2013 Opera poniosła straty z działalności w wysokości odpowiednio 331 tys. zł i 594,4 tys. zł. Rok 2012 zamknięty został natomiast zyskiem netto w wysokości 658,1 tys. zł. Opisanie wyniki finansowe odniesione zostały na fundusz instytucji powodując odpowiednio jego zmniejszenie lub zwiększenie.

Dodatkowo w 2013 r. Opera odnotowała stratę z lat ubiegłych w związku z korektą należnego podatku od nieruchomości za lata 2008-2012 w wysokości 524,9 tys. zł, która również została pokryta z funduszu instytucji.

(dowód: akta kontroli, str. 1052, 1450, 1509, 1547, 1549)

W latach 2011 i 2013 Opera odnotowała stratę ze sprzedaży (odpowiednio: 1 317,9 tys. zł oraz 710,2 tys. zł) oraz stratę na działalności finansowej (odpowiednio 5,7 tys. zł i 10,0 tys. zł). Poniesione we wskazanych okresach koszty działalności operacyjnej przewyższyły przychody ze sprzedaży (uzyskane przez Operę ze środków z dotacji jak i własne). Wynik działalności finansowej zdeterminowały koszty ujemnych różnic kursowych.

(dowód: akta kontroli, str. 1456-1457, 1556-1557, 1729-1732)

Poniesiona w 2011 r. strata wynikała z nieosiągnięcia zakładanego poziomu przychodów własnych z najmu pomieszczeń na skutek wycofania się producenta telewizyjnego z realizacji widowisk „Malicki & Laskowik”.

Strata netto za rok 2013 była natomiast w znacznej części skutkiem księgowania amortyzacji środków trwałych zakupionych lub wytworzonych przed 1 stycznia 2012 r. w koszty (zapisem amortyzacja/umorzenie) bez równoległego odnoszenia na pozostałe przychody operacyjne²⁹. Wynikała ona ponadto z szybszego wzrostu kosztów niż spadku przychodów w stosunku do wartości osiągniętych w 2012 r. Głównymi przyczynami wzrostu kosztów były wzrosty: wynagrodzeń³⁰ (o 874,5 tys. zł, tj. 5,5%), ubezpieczeń społecznych (o 110,4 tys. zł, tj. 3,4%) oraz podatków (o 187,8 tys. zł, tj. 96,4%). Poniesiona strata netto była jednakże niższa niż wartość amortyzacji nieodniesionej na pozostałe przychody operacyjne (o 126,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, str. 810, 1154, 1556-1557, 1563-1564, 1571)

²⁹ Zgodnie z art. 29 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.) wartość majątku instytucji kultury odzwierciedla fundusz instytucji kultury, który odpowiada wartości mienia wydzielonego dla instytucji. Od 1 stycznia 2012 r. po zmianie tego przepisu wprowadzonego ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 207, poz. 1230) w Operze nie nastąpiło przemieszczenie nieumorzonych środków trwałych na rozliczenie przychodów, w czasie odpowiednim do dokonywanych umorzeń. Powoduje to straty instytucji kultury.

³⁰ Przy wzroście etatów o 1,25.

W strukturze zobowiązań Opery w latach 2011-2013 występowały jedynie zobowiązania krótkoterminowe, fundusze specjalne oraz rozliczenia międzyokresowe długo- i krótkoterminowe.

(dowód: akta kontroli, str. 1452-1453, 1502-1503, 1549-1550)

10. W latach 2011 - 2013 Opera przeprowadziła 47 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Łączna wartość zamówień udzielonych w wyniku tych postępowań wyniosła 6 553,9 tys. zł netto.

(dowód: akta kontroli, str. 356-374)

W wyniku badania trzech zamówień publicznych o łącznej wartości 574,6 tys. zł netto, w tym dwóch udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego³¹ oraz jednego w trybie z wolnej ręki³² w oparciu o przesłanki określone w art. 67 ust. 1 pkt. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych³³ (dalej: „uPzp”), stwierdzono że postępowania te prowadzone były z zachowaniem zasady konkurencyjności.

(dowód: akta kontroli, str. 375-480)

Odbioru przedmiotu umowy dokonywano na podstawie protokołów potwierdzających jego wykonanie zgodnie z umową.

(dowód: akta kontroli, str. 379, 380, 387, 408, 409, 465-471, 1598)

Dodatkowo badaniem objęto dwa zamówienia Opery na wynajem sprzętu oświetleniowego na łączną kwotę 62 tys. zł netto, w tym na potrzeby spektaklu „Rusalka” (na kwotę 10,5 tys. zł netto) oraz na potrzeby Gali Sylwestrowo-Noworocznej (na kwotę 51,5 tys. zł netto). Zamówienia te zostały udzielone jednemu wykonawcy w trybie zapytania ofertowego przewidzianego dla zamówień o wartości poniżej 14 000 euro netto³⁴. Analiza ww. zamówień wykazała, że:

- nie doszło do podziału zamówień na części w celu uniknięcia stosowania przepisów uPzp;
- zapytanie ofertowe oraz ogłoszenie o wyborze wykonawcy opublikowano na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Opery;
- przy udzielaniu zamówień zachowana została zasada konkurencyjności;
- na fakturach wystawionych przez wykonawcę umieszczono adnotacje potwierdzające przeprowadzenie kontroli merytorycznej, w tym potwierdzone wynajem sprzętu oświetleniowego zgodnie z zawartą umową.

(dowód: akta kontroli, str. 134-173)

11. Ewidencja księgowa prowadzona w Operze nie pozwalała na powiązanie dotacji otrzymanej od Organizatora i Współorganizatora z kosztami (i wydatkami) pokrytymi z tych środków.

Podstawą rozliczenia dotacji na działalność statutową otrzymywanych od WKP były roczne sprawozdania z wykonania planu finansowego jednostki, w szczególności nie mniejszej niż plan finansowy oraz sprawozdania z wykorzystania dotacji z budżetu WKP przez osoby prawne. Zgodnie z zaleceniami Urzędu Marszałkowskiego WKP w sprawozdaniach zawierano również rozliczenie kosztów w układzie kalkulacyjnym.

(dowód: akta kontroli, str. 1140, 1163, 1174, 1635-1637, 1937, 1941-1948)

³¹ Na usługę wykonania i montażu dekoracji do spektaklu „Cyganeria” oraz na zakup systemu sterowania oświetleniem sceny głównej Opery.

³² Na dostawę fabrycznie nowego wyposażenia pracowni tapicerskiej.

³³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.).

³⁴ Stosownie do treści § 3 ust. 2 Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 14 000 euro, wprowadzonego zarządzeniem Dyrektora nr 20/2011 z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej 14 000 euro”.

Dotacja na działalność statutową otrzymywana od Ministra rozliczana była poprzez wykazanie w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego kosztów pokrytych z tych środków. W tym celu Opera sporządzała zestawienia wydatków pokrytych ze środków od Ministra.

(dowód: akta kontroli, str. 1255-1259, 1313-1314, 1351-1352, 1625, 1638-1640, 1949-1954)

Badanie udzielonych Operze w 2013 r. 3 dotacji celowych³⁵ oraz dotacji podmiotowej Ministra wykazało, że:

- otrzymane tytułem dotacji na działalność bieżącą środki w łącznej wysokości 3 190 tys. zł wydatkowane zostały w terminie do 31 grudnia 2013 r. na działalność bieżącą i utrzymanie obiektu, w którym była ona prowadzona;
- środki otrzymane tytułem dotacji celowych w łącznej kwocie 1 029,4 tys. zł wydatkowane zostały zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach o dofinansowanie;
- nie wystąpiły przypadki podwójnego finansowania kosztów;
- dokumenty księgowe opatrzone zostały adnotacjami o sfinansowaniu ze środków Ministra, WKP lub Miasta Bydgoszcz;
- sfinansowane z dotacji wydatki w łącznej kwocie 173,3 tys. zł poniesione zostały z naruszeniem przepisów uPzp dotyczących wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki oraz jawności postępowań (por. pkt 3, 4 i 5 na str. 21-23 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli, str. 1752-1957)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przez łączny okres 26 miesięcy (luty - marzec 2011 r., maj 2011 r. - marzec 2013 r., sierpień 2013 r.) Opera obciążała dzierżawcę nieruchomości przeznaczonej na prowadzenie parkingu niezwaloryzowanymi kwotami czynszu, pomimo wzrostu (w stosunku do okresu poprzedniego) wskaźnika inflacji w IV kwartale 2010 r., I, II, IV kwartale 2011 r., I, II, kwartale 2012 r. oraz II kwartale 2013 r. Ponadto przy waloryzowaniu wysokości czynszu za miesiące maj - lipiec 2013 r., wrzesień 2013 r. - czerwiec 2014 r., Opera uwzględniła wskaźniki deflacji za III kwartał 2011 r. i III kwartał 2012 r. Było to niezgodne z § 4 ust. 3 umowy dzierżawy zawartej w dniu 30 czerwca 2000 r., w którym zastrzeżono podwyższanie czynszu dzierżawnego po każdym kwartale o wskaźnik wzrostu cen dóbr i usług konsumpcyjnych za miniony kwartał według danych publikowanych przez GUS. Nieprawidłowa waloryzacja czynszu skutkowałą zaniżeniem przychodów Opery z tytułu dzierżawy tej nieruchomości o łączną kwotę 4,2 tys. zł, tj. o 3,3%.

(dowód: akta kontroli, str. 642-646, 700-701, 1599-1600)

Zastępca Dyrektora Opery wyjaśnił m.in., że przyczyną braku systematycznej waloryzacji czynszu były zaniedbania pracownika obecnie niezatrudnionego w Operze. Dyrektor Opery poinformował m.in., że dotychczasowe zasady waloryzacji czynszu obejmowały tylko dwa miesiące w kwartale. Opera dokonała ponownego przeliczenia czynszu za okres 2011 – I półrocze 2014 r. w wariantcie obejmującym trzy miesiące w kwartale i obciążyła dzierżawcę kwotą netto 4,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 1591, 1614-1615)

³⁵ dotacji od Ministra w kwocie 400 tys. zł udzielonej na podstawie umowy z 26 kwietnia 2013 r., nr 68/DF-II/2013 na realizację XX Festiwalu (zmienionej aneksem nr 1 z dnia 26 czerwca 2013 r.), dotacji od WKP w kwocie 210 tys. zł udzielonej na podstawie umowy z dnia 7 maja 2013 r., nr UM_KD.I.042.1.081.2013 na realizację XX Festiwalu (zmienionej aneksem z dnia 1 października 2013 r.), dotacji od WKP w kwocie 420 tys. zł udzielonej na podstawie umowy z dnia 12 marca 2013 r., nr UM_KD.3041.1.027.2013 na zadanie inwestycyjne pn. Modernizacja ciągów klimatyzacyjnych i zasilania energetycznego w budynku Opery (zmienionej aneksem nr 1 z dnia 15 października 2013 r.).

W dniu 1 września 2014 r., tj. w trakcie kontroli NIK, dzierżawca uiścił żadaną przez Operę należność (tj. 4,5 tys. zł netto).

(dowód: akta kontroli, str. 1592, 1597)

2. Na skutek niewykazania do opodatkowania gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej o łącznej powierzchni 4 096 m² (4 066 m² zajętych na prowadzenie parkingu oraz 30 m² zajętych od lipca 2011 r. w sezonie letnim na prowadzenie ogródka przed restauracją) Opera zaniżyła zadeklarowany i wpłacony podatek od nieruchomości łącznie o kwotę 5,6 tys. zł, z tego: 1,5 tys. zł za rok 2011, 1,6 tys. zł za rok 2012, 1,7 tys. zł za rok 2013 oraz 0,8 tys. zł za I półrocze 2014 r. W złożonych przez Operę deklaracjach na podatek od nieruchomości powierzchnie te wykazane zostały nieprawidłowo jako *grunty pozostałe*, mimo że były one wydierżawiane przedsiębiorcom prowadzącym na wskazanych terenach działalność gospodarczą i powinny być wykazane jako *grunty związane z działalnością gospodarczą*, dla których Rada Miejska Bydgoszczy uchwaliła wyższe stawki podatku – odpowiednio o 0,38 zł/m² w roku 2011, 0,39 zł/m² w roku 2012, 0,41 zł/m² w roku 2013 i 2014.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o *podatkach i opłatach lokalnych*³⁶ opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają grunty, przy czym w art. 5 ust. 1 pkt. 1 tej ustawy ustawodawca określił trzy kategorie gruntów, dla których rada gminy zobowiązana jest określić wysokość stawki podatku od nieruchomości, w tym *grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej*. W art. 1a ust. 1 pkt 3 tej ustawy określono, że grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej są to grunty będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z wyjątkiem budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami, a także gruntów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b.

(dowód: akta kontroli, str. 494-496, 512-514, 532-534, 1444, 1446-1448, 1591, 1618, 1690)

Dyrektor Opery wyjaśnił m.in., że ww. grunty ujęte zostały w deklaracji na podatek od nieruchomości w pozycji 3, tj. jako *grunty pozostałe*, ponieważ kierownik administracji uznała, że Opera nie prowadzi na nich działalności gospodarczej. Uznała ona, że parking o powierzchni 4 066 m² służy głównie potrzebom Opery i jej widzów, w szczególności mają tam miejsca postojowe samochody służbowe Opery.

(dowód: akta kontroli, str. 1591)

3. W dniu 27 października 2011 r. Opera udzieliła zamówienia publicznego na zadanie pn. *Naprawa iluminacji gmachu Opery* o wartości 80,5 tys. zł brutto (65,5 tys. zł netto) w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 uPzp, mimo iż nie zaistniały przesłanki do zastosowania tego trybu. Stosownie do treści ww. przepisu można było zastosować powyższy tryb, jeżeli w prowadzonych kolejno postępowaniach o udzielenie zamówienia, z których co najmniej jedno prowadzone było w trybie przetargu nieograniczonego albo przetargu ograniczonego, nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, nie zostały złożone żadne oferty lub wszystkie oferty zostały odrzucone na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ze względu na ich niezgodność z opisem przedmiotu zamówienia, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że w związku z faktem, że w pierwszym postępowaniu nie wpłynął żaden wniosek, spełnione zostały przesłanki do zastosowania trybu z wolnej

³⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 849.

ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt. 4 uPzp. Wskazał również, że niezależnie od powyższego zastosowanie miał art. 67 ust. 1 pkt 3 uPzp, bowiem ujawniane wady w instalacji stwarzały realne zagrożenia porażeniem osób przebywających wokół gmachu Opery, zbliżał się termin utraty gwarancji, a kolejne przetargi nie dawały efektu.

(dowód: akta kontroli, str. 1958-2025, 2085-2086)

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że w przedmiotowej sprawie przeprowadzono trzy postępowania o wyłonienie wykonawcy na ww. zadanie, lecz w związku z faktem, że w trzecim postępowaniu dokonano istotnej zmiany przedmiotu zamówienia (rozszerzając jego zakres o roboty drogowe), nie zostały spełnione przesłanki do zastosowania trybu art. 67 ust. 1 pkt. 4 uPzp.

Ponadto odnosząc się do wskazanych powyżej wyjaśnień dotyczących spełnienia w przedmiotowej sprawie przesłanki wynikającej z art. 67 ust. 1 pkt. 3 uPzp NIK zauważyła, że przesłanka ta nie została wskazana w protokołach z postępowań o udzielenie ww. zamówienia. Jednocześnie należy wskazać, iż od sporządzenia kosztorysu zadania (18 kwietnia 2011 r.) do zawarcia umowy z wybranym wykonawcą upłynęło ponad 6 miesięcy, natomiast postępowanie z wolnej ręki wszczęte było po upływie miesiąca od unieważnienia drugiego postępowania w trybie konkurencyjnym, a następnie prowadzone przez okres ponad miesiąca od przekazania zaproszenia do negocjacji oferentowi. Powyższe wskazuje, że proces wyłaniania wykonawcy zadania nie był prowadzony w sytuacji realnego zagrożenia, która uzasadniałaby zastosowanie trybu z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 uPzp.

4. Opera naruszyła art. 95 ust. 1 uPzp, ponieważ nie zamieściła w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: „BZP”) niezwłocznie po zawarciu umowy na zadanie pn. *Roboty dodatkowe na Modernizację monitoringu i sterowania instalacjami wentylacyjnymi, klimatyzacyjnymi i wody lodowej* (zawartej w dniu 20 września 2013 r.) ogłoszenia o udzieleniu w trybie z wolnej ręki tego zamówienia publicznego, którego wartość wyniosła 100,6 tys. zł brutto (81,8 tys. zł netto).

Opera zamieściła ogłoszenie dopiero w toku niniejszej kontroli (16 września 2014 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 2026-2050)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że nieumieszczenie w terminie ogłoszenia o zamówieniu z wolnej ręki w BZP obciąża ówczesnego specjalistę ds. zamówień publicznych, który taki obowiązek miał wpisany nie tylko w zakresie obowiązków służbowych, ale także w obowiązującym regulaminie zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 2080)

5. Umowy o dzieło zawarte w latach 2011-2014 pomiędzy Operą Nova w Bydgoszczy a Dyrektorem Opery na organizację kolejnych edycji Bydgoskiego Festiwalu Operowego - w wyniku których Dyrektorowi wypłacono łącznie 61,8 tys. zł brutto – zostały zawarte z naruszeniem § 3¹ ust. 1 Zarządzenia nr 4/08 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 23 stycznia 2008 r. (w brzmieniu nadanym Zarządzeniem nr 12/2010 Marszałka Województwa z dnia 21 kwietnia 2010 r.), polegającym na przekroczeniu przez Zastępcę Dyrektora Opery zakresu upoważnienia udzielonego przez Marszałka Województwa Kujawsko Pomorskiego w dniu 21 kwietnia 2010 r. i powierzenie Dyrektorowi Opery w zawartych umowach cywilno-prawnych obok prac o charakterze twórczym również prac o innym charakterze (tj. opracowanie logistyczne i finansowe, jak również przeprowadzenie w określonym terminie i nadzór nad realizacją i przebiegiem kolejnych edycji BFO), których ww. upoważnienie nie obejmowało.

(dowód: akta kontroli, str. 13-16, 1735-1748, 2126-2133)

Zastępca Dyrektora Pan Wojciech Bartczak wyjaśnił m.in., że podpisując umowy o dzieło kierował się treścią udzielonego mu przez Marszałka WKP upoważnienia. W treści pełnomocnictwa nie zaznaczono natomiast, że ma prawo podpisywania umów jedynie z drugą osobą.

(dowód: akta kontroli, str. 2077, 2080-2081, 2182)

6. W składanych do Ministra sprawozdaniach z wykonania planu finansowego Opera wykazywała nierzetelne dane w zakresie planowanych i wykonanych wielkości przychodów i kosztów. I tak:

- w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego na 30 czerwca 2011 r. planowana wysokość dotacji na działalność bieżącą od WKP została przez Operę zaniżona o 200 tys. zł, a w sprawozdaniu na 30 czerwca 2012 r. o 177,4 tys. zł;
- w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego na dzień 31 grudnia 2012 r. wykonaną wysokość kosztów ogółem Opera zawyżyła o 12 tys. zł, natomiast wysokość przychodów ogółem zawyżyła o 643 tys. zł;
- w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego na 30 czerwca 2014 r. planowana wysokość dotacji na wskazane zadania od WKP Opera zaniżyła o 272,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 930-940, 954, 1014, 1062, 1100-1001, 1153-1155, 1177-1184, 1341, 1351, 1375, 1433, 1632-1633)

Przyczyną przedstawienia Ministrowi nierzetelnych danych w zakresie wykonania pozycji przychodów i kosztów za 2012 r. było nieskorygowanie przez Operę sprawozdania z wykonania planu finansowego po zmianach wynikających z uzgodnień sald kont analitycznych i syntetycznych oraz zastrzeżeń biegłego rewidenta badającego sprawozdanie finansowe Opery odnoszących się do nieprawidłowego kwalifikowania amortyzacji środków trwałych sfinansowanych z dotacji przed 1 stycznia 2012 r. jako pozostałych przychodów operacyjnych.

Przyczyną przedstawienia Ministrowi nierzetelnych danych w zakresie ww. pozycji planowanych było niedokonywanie przez Operę korekt związanych z otrzymanymi na piśmie decyzjami o wysokości dotacji od WKP, gdyż - jak wyjaśnił Dyrektor - nie miały one wpływu na wykazaną wysokość finansowania przez Ministra.

(dowód: akta kontroli, str. 1632-1633)

7. Podczas realizacji sfinansowanego ze środków WKP zadania pn. *Modernizacja ciągów klimatyzacyjnych i zasilania energetycznego w budynku Opery* Opera nie dostosowała się do niektórych obowiązków określonych w umowie zawartej z dotującym w dniu 12 marca 2013 r., tj.:

- w przypadku jednej z siedmiu faktur dokumentujących poniesione wydatki, Opera z opóźnieniem (jednodniowym) uruchomiła środki dla wykonawcy, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 2 umowy;
- Opera nie umieściła w widocznym miejscu trwałej tablicy informującej o sfinansowaniu zadania z dotacji WKP, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 6 umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 1752-1800)

Dyrektor wyjaśnił, że powodem opóźnienia w zapłacie była najprawdopodobniej chwilowa awaria systemu bankowego umożliwiającego dokonanie przelewu, nie jest natomiast znana przyczyna nieoznakowania inwestycji, gdyż osoba odpowiedzialna za powyższe nie jest już pracownikiem Opery. Jednocześnie poinformował, że

w dniu 1 września 2014 r. tabliczki informacyjne o sfinansowaniu zadania ze środków WKP zostały uzupełnione.

(dowód: akta kontroli, str. 1630)

8. W okresie objętym kontrolą Opera nie wywiązywała się z obowiązków przewidzianych w § 6 ust. 1 umowy o współprowadzeniu w zakresie prowadzenia odrębnej ewidencji księgowej dotacji Ministra pokazującej wydatkowanie na wzbogacenie oferty programowej instytucji.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że odrębna ewidencja nie została wprowadzona, ponieważ nie było takich wymogów ze strony Ministra. Dotacje otrzymywane od Ministra były księgowane na oddzielnych kontach analitycznych, a wydatkowanie i rozliczenie tych dotacji było pokazywane na ustalonych przez Ministra drukach.

NIK zauważa, że na kontach analitycznych księgowano wyłącznie przychody z tytułu dotacji od Ministra bez powiązania z kosztami pokrytymi z tych środków, co nie spełniało wymogów określonych umową o współprowadzeniu.

(dowód: akta kontroli, str. 1688-1689, 2084)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zdaniem NIK dobrą praktyką było nadanie przez Operę jednemu z posiadanych lokali statusu mieszkania hotelowego. Koszty jego utrzymania w latach 2011-2013 nie przekraczały 3,0 tys. zł rocznie, co przy zakwaterowaniu gości w przedmiotowym mieszkaniu w latach 2011-2012 przez ponad 100 dni rocznie pozwalało na oszczędności w zakresie kosztów usług noclegowych. NIK zauważa, że po wskazanym powyżej okresie zaniechano tej praktyki, udostępniając ten lokal na wyłączność pracownikowi Opery.

(dowód: akta kontroli, str. 481, 860-876, 1625-1626, 1647-1663)

2. W całym okresie objętym kontrolą Opera dokonywała księgowania na kontach „Zespołu 5”, tj. kontach układu kalkulacyjnego, które nie były ujęte w polityce rachunkowości. Dopiero w trakcie kontroli Dyrektor³⁷ wprowadził ww. konta do zakładowego planu kont i zdefiniował sposób ujmowania na ich operacji księgowych.

Główna księgowa Opery wyjaśniła m.in., że zakładowy plan kont nie został zaktualizowany w ww. zakresie przez przeoczenie.

(dowód: akta kontroli, str. 880-900, 902, 905-908)

3. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na rozbieżności pomiędzy informacjami zawartymi w planach finansowych przedkładanych Ministrowi i WKP. W kontrolowanym okresie stwierdzono 8 takich przypadków, tj.:

- kwoty wykazane w planach finansowych przekazanych WKP na początek roku budżetowego 2011, 2012, 2013, 2014 w pozycji dotacja celowa od Ministra, zostały ujęte w planach przekazanych Ministrowi jako inne przychody niebędące dotacjami od prowadzących;
- w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego Opery przekazanych WKP i Ministrowi na dzień 30 czerwca 2011 r., 2012 r., 2013 r. wykazywano odmienną strukturę planowanych przychodów i kosztów (w zakresie zaplanowanych dotacji celowych, dotacji na działalność bieżącą, innych przychodów niebędących dotacjami od organizatorów i wybranych pozycji kosztowych) przy zachowaniu tej samej kwoty przychodów i kosztów ogółem;

³⁷ Zarządzeniem nr 19/2014 Dyrektora Opery Nova w Bydgoszczy z dnia 18 sierpnia 2014 r. w sprawie uzupełnienia obowiązujących zasad rachunkowości w Operze Nova w Bydgoszczy.

- w planach finansowych na dzień 30 czerwca 2014 r. przekazanych WKP i Ministrowi podano odmienne kwoty zaplanowanych przychodów i kosztów ogółem.

(dowód: akta kontroli, str. 930-940, 1177-1184)

Dyrektor wyjaśnił, że rozbieżności w zakresie planowania przychodów dotyczą przychodów na pokrycie kosztów Festiwalu, a w 2014 r. również remontu sali widowiskowej. Wskazał, że różnica w informacjach przekazywanych do Ministra i WKP podyktowana jest tym, że we właściwych pozycjach formularza planu można wpisywać konkretne kwoty dopiero po otrzymaniu informacji o wysokości i rodzaju dofinansowania. Wyjaśnił również, że zmiany wprowadzone do planu finansowego na 30 czerwca 2014 r. nie miały wpływu na wysokość finansowania przez Ministra, stąd też nie dokonano korekty na drukach ministerialnych.

(dowód: akta kontroli, str. 1633)

Zdaniem NIK, jako że podstawą gospodarki finansowej Opery winien być jeden plan finansowy, dane przekazywane Organizatorowi i Współorganizatorowi powinny być spójne.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości zarządzanie finansami przez Operę.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁸, wnosi o:

1. Skorygowanie deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2011-2014.
2. Zaprowadzenie ewidencji księgowej pokazującej wydatkowanie dotacji Ministra na wzbogacenie oferty programowej Opery.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK 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.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, dnia 31 października 2014 r.

Kontrolerzy
Karolina Lahutta
specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

Barbara Antkiewicz
.....
Podpis

Mateusz Grynicz
starszy inspektor k.p.

.....
Podpis

**tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone
uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej z dnia 19 grudnia 2014 r.**