



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-015-03/2014
P/14/071

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	<ol style="list-style-type: none">1. Oliwa Bar, wicedyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy, upoważnienie do kontroli nr 91185 z dnia 8 lipca 2014 r.;2. Sylwia Woźniak-Waszak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91202 z dnia 26 sierpnia 2014 r.;3. Mateusz Grynicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91210 z dnia 4 września 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli, str. 1-6)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Plac Teatralny 2; 87-100 Toruń (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Całbecki – Marszałek Województwa Kujawsko – Pomorskiego.

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli oceniając działalność kontrolowanej jednostki w latach 2011 - 2014 (I półrocze) w zbadanym zakresie wskazuje, iż Województwo Kujawsko-Pomorskie (dalej „Województwo”) współprowadziło wspólne instytucje kultury² (dalej także „WIK”) w sposób zapewniający efektywne zarządzanie tymi instytucjami. Stwierdzono jednak nieprawidłowości dotyczące nierzetelnego nadzoru nad realizacją zadania inwestycyjnego finansowanego przez WIK ze środków Województwa.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Województwo zapewniło WIK środki na ich działalność i utrzymanie w wysokości odpowiadającej co najmniej kwotom przewidzianym w umowach o ich współprowadzeniu. Środki finansowe były przekazywane WIK zgodnie z ustalonym harmonogramem, z uwzględnieniem wniosków instytucji kultury dotyczących zmian w ww. harmonogramie. Dokonywano okresowej oceny jakości funkcjonowania poszczególnych WIK w oparciu o przedkładane sprawozdania merytoryczne i finansowe. Wydatki poniesione w ramach realizowanych wspólnie z WIK projektów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego były zgodne z uchwałami Zarządu Województwa w sprawie przyznania dofinansowania na realizację tych projektów.

Jednocześnie stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły:

- braku udziału przedstawicieli Urzędu w odbiorze końcowym robót wykonanych w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja ciągów klimatyzacyjnych i zasilania energetycznego w budynku Opery Nova w Bydgoszczy”;
- braku nadzoru nad realizacją przez Operę Nova w Bydgoszczy (dalej także „Opera”) obowiązku umieszczenia w widocznym miejscu tablicy informującej o finansowaniu zadania ze środków Województwa określonego w umowie o przyznaniu dotacji celowej na to zadanie.

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.

² Filharmonię Pomorską im. I. J. Paderewskiego w Bydgoszczy, Operę Nova w Bydgoszczy, Ośrodek Chopinowski w Szafarni, „Pałac Lubostroń” w Lubostroń oraz Centrum Sztuki Współczesnej „Znaki Czasu” w Toruniu (którego organizatorem jest Miasto Toruń).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Założenia organizacyjne funkcjonowania wspólnych instytucji kultury (WIK)

1. W latach 2011 – 2014 (I półrocze) Województwo prowadziło wspólnie z innymi podmiotami następujące instytucje kultury:

- a) Centrum Sztuki Współczesnej „Znaki Czasu” w Toruniu (współprowadzone od 1 stycznia 2006 r. z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, dalej „Ministrem Kultury” lub „MKiDN” oraz Gminą Miasta Toruń jako jej organizatorem), dalej „Centrum”³;
- b) Filharmonia Pomorska im. I. J. Paderewskiego w Bydgoszczy (współprowadzona od 1 stycznia 2006 r. z Ministrem Kultury⁴);
- c) Opera Nova w Bydgoszczy (współprowadzona od 1 stycznia 2006 r. z MKiDN)⁵;
- d) Ośrodek Chopinowski w Szafarni (współprowadzony od 1 września 2004 r. z Gminą Radomin)⁶;
- e) „Pałac Lubostron” w Lubostroniu (współprowadzony od 28 września 2009 r. do 31 grudnia 2012 r. z Powiatem Żnińskim)⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 13-14, 26-43, 59-62, 77-83, 111-118, 146-150, 174-183)

W 2005 r. Minister Kultury wystąpił⁸ z inicjatywą współprowadzenia w każdym z województw ważniejszych instytucji kultury. W Województwie instytucjami wybranymi przez Ministra Kultury do współprowadzenia były: Opera Nova w Bydgoszczy (dalej: „Opera”), jako należąca do najważniejszych instytucji artystycznych regionu oraz Filharmonia Pomorska w Bydgoszczy (jako instytucja zaliczana do czołowych instytucji muzycznych w Polsce). Objęcie programem Ministra Kultury miało zwiększyć ich prestiż i zapewnić im możliwość systematycznego wsparcia z budżetu państwa, a także preferowania przy przyznawaniu dotacji celowych na realizację „zadań statutowych”⁹. Dodatkowe środki finansowe miały umożliwić zarówno rozwój tych instytucji jak i podniesienie ich poziomu merytorycznego i organizacyjnego.

(dowód: akta kontroli, str. 77-85, 191)

Powstanie Centrum (budowa siedziby i utworzenie nowej instytucji kultury) było odpowiedzią Województwa i Miasta Toruń na zainaugurowany w 2004 r. przez Ministra Kultury Narodowy Program Kultury „Znaki Czasu”. Od 2006 r. Centrum było wpisane do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez Ministra, natomiast w 2010 r. w wyniku uzgodnień współprowadzących Centrum zostało wpisane do rejestru prowadzonego przez Gminę Miasto Toruń.

(dowód: akta kontroli, str. 201, 202)

Rada Gminy w Radominie wyraziła zamiar likwidacji Ośrodka Kultury im F. Chopina w Szafarni (dalej „Ośrodek”)¹⁰ ze względu na brak środków finansowych potrzebnych do dalszego prowadzenia tej instytucji. W celu uniknięcia jego likwidacji, Sejmik Województwa podjął jednak w 2004 r. decyzję o współprowadzeniu Ośrodka wraz z Gminą Radomin¹¹. Głównym założeniem, jakim kierowali się organizatorzy, było stworzenie w Ośrodku

³ Umowa z dnia 22.09.2005 r. w sprawie utworzenia i prowadzenia wspólnej instytucji kultury – Centrum Sztuki Współczesnej „Znaki Czasu” w Toruniu wraz z aneksami z dnia 28.09.2006 r. i 4.11.2009 r.

⁴ Umowa z dnia 1.10.2005 r. w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury Filharmonii Pomorskiej wraz z aneksem nr 1 z dnia 29.04.2009 r.

⁵ Umowa z dnia 22.09.2005 r. w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury Opery Nova wraz z aneksem nr 1 z dnia 29.04.2009 r.

⁶ Umowa z dnia 18.08.2004 r. w sprawie współprowadzenia Ośrodka Chopinowskiego w Szafarni.

⁷ Umowa z dnia 28.08.2009 r. w sprawie prowadzenia wspólnej instytucji kultury – „Pałac Lubostron” w Lubostroniu.

⁸ Zgodnie z uzasadnieniem do Uchwały Nr XXXVII/514/05 Sejmiku Województwa z dnia 12 września 2005 r. w sprawie współprowadzenia przez Ministra Kultury i Województwo Kujawsko-Pomorskie, wspólnej instytucji kultury – Opery Nova w Bydgoszczy i Uchwały Nr XXXVIII/531/05 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 26 września 2005 r. w sprawie wyrażenia woli współprowadzenia przez Ministra Kultury i Województwo, wspólnej instytucji kultury – Filharmonii Pomorskiej im. I. Paderewskiego w Bydgoszczy.

⁹ Zgodnie z uzasadnieniem do ww.: Uchwały Nr XXXVII/514/05 oraz Uchwały Nr XXXVIII/531/05.

¹⁰ Uchwała Nr 45/X/03 Rady Gminy w Radominie z dnia 12 września 2003 r. w sprawie wyrażenia zamiaru likwidacji Ośrodka Kultury im. F. Chopina w Szafarni.

¹¹ Uchwała Nr XVIII/238/04 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 16 lutego 2004 r. w sprawie współprowadzenia przez Województwo i Gminę Radomin Ośrodka Chopinowskiego w Szafarni. W dniu 18 sierpnia 2004 r. zawarto umowę w sprawie współprowadzenia przez Województwo i Gminę Radomin Ośrodka Chopinowskiego w Szafarni.

warunków do pełnego wykorzystania historycznej obecności pobytu Fryderyka Chopina w Szafarni poprzez upowszechnianie muzyki poważnej, kultywowanie pamięci o F. Chopinie, propagowanie jego twórczości i muzyki oraz promowanie młodych talentów muzycznych z Polski i z zagranicy.

(dowód: akta kontroli, str. 191-192, 202-203)

„Pałac Lubostron” w Lubostroniu (dalej także „Pałac”) jest od 1999 r. samorządową instytucją kultury prowadzoną przez Powiat Żniński (dalej także „Powiat”). Mając na uwadze znaczenie tej instytucji dla regionu, a także swoją trudną sytuację finansową Powiat zwrócił się z wnioskiem do Marszałka Województwa o rozważenie możliwości współprowadzenia Pałacu. Umowę w tym zakresie zawarto w dniu 28 sierpnia 2009 r.

(dowód: akta kontroli, str. 59-62, 192, 201)

Do 30 czerwca 2014 r. inne podmioty nie wnioskowały o wspólne prowadzenie instytucji kultury.

(dowód: akta kontroli, str. 198)

W 2011 r. Rada Powiatu w Żninie¹² odstąpiła od umowy o współprowadzeniu Pałacu z powodu trudnej sytuacji finansowej Powiatu oraz braku wpływu na działalność Pałacu. Od 1 stycznia 2013 r. Pałac jest prowadzony przez Województwo jako jedyne organizatora.

(dowód: akta kontroli, str. 70-76)

W latach 2011-2014 (I półrocze) Województwo samodzielnie prowadziło:

- a) dwie galerie (Galeria Sztuki „Wozownia” w Toruniu, Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu);
- b) trzy muzea (Muzeum Etnograficzne im. Marii Znamierowskiej-Prüfferowej w Toruniu, Muzeum Ziemi Kujawskiej i Dobrzyńskiej we Włocławku, Muzeum Archeologiczne w Biskupinie);
- c) dwie biblioteki (Wojewódzka i Miejska Biblioteka Publiczna im. dr W. Bełzy w Bydgoszczy, Wojewódzka Biblioteka Publiczna – Książnica Kopernikańska w Toruniu);
- d) dwa teatry (Teatr im. W. Horzycy w Toruniu, Kujawsko-Pomorski Impresaryjny Teatr Muzyczny w Toruniu);
- e) dwa ośrodki kultury (Wojewódzki Ośrodek Animacji Kultury w Toruniu, Kujawsko-Pomorskie Centrum Kultury w Bydgoszczy).

(dowód: akta kontroli, str. 13-14, 26-43)

W odpowiedzi na pytanie jakie są korzyści, a jakie utrudnienia w zarządzaniu WIK (również w porównaniu z samodzielnym prowadzeniem instytucji kultury), Dyrektor Departamentu Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: „DKiDN”) wyjaśnił, że Opera i Filharmonia są instytucjami prowadzonymi wspólnie z Ministrem Kultury. Prowadzenie wspólnej instytucji kultury w wymiarze finansowym polega przede wszystkim na zapewnieniu przez Ministra i Województwo, zgodnie z zasadami określonymi w przepisach o finansach publicznych oraz innych przepisach, środków na pokrycie kosztów bieżących funkcjonowania Opery i Filharmonii, w tym kosztów administracyjnych, eksploatacyjnych, wynagrodzeń i pochodnych od tych wynagrodzeń. Dotacja MKiDN wpływa niewątpliwie na wzbogacenie oferty programowej instytucji, ale jej prowadzenie przez dwa podmioty nie ma większego wpływu na zarządzanie instytucją. Nie stwierdzono żadnych utrudnień z tego tytułu. Województwo jako podmiot odpowiedzialny za realizację postanowień zawartych w dokumencie jest jedynie zobowiązane do uzgadniania kandydata na stanowisko dyrektora, konsultowania treści statutu i ma prawo do desygnowania przedstawiciela do organu opiniodawczo-doradczego. Poza wyżej wymienionymi wymaganiami określonymi w umowach o współprowadzeniu nie ma dodatkowych czynników, które by wpływały na sposób zarządzania instytucją w czasie, kiedy była ona prowadzona samodzielnie przez Województwo.

¹² Uchwała Nr XIII/98/2011 Rady Powiatu w Żninie z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie odstąpienia Powiatu Żnińskiego od współprowadzenia z Województwem Kujawsko-Pomorskim wspólnej instytucji kultury - „Pałac Lubostron” w Lubostroniu.

Dyrektor DKiDN wskazał, że „współprowadzenie Ośrodka Chopinowskiego w Szafarni z Gminą Radomin nie generuje widocznych korzyści finansowych dla województwa. Niewielka dotacja Gminy Radomin ma bardziej wymiar symboliczny. Gmina przekazała nieodpłatnie na czas nieokreślony zabudowaną nieruchomość we wsi Szafarnia i użyczyła majątek ruchomy znajdujący się na terenie nieruchomości. Gmina ma prawo do korzystania z obiektu podczas oficjalnych uroczystości. Województwo jako współorganizator wykorzystuje to miejsce do promocji osoby i twórczości Fryderyka Chopina jako marki kulturowej naszego regionu. W przypadku Centrum Sztuki Współczesnej „Znaki Czasu” w Toruniu Województwo pełni tylko nadzór nad środkami przekazanymi w ramach dotacji podmiotowej, wskazuje osoby biorące udział w pracach Rady Programowej CSW oraz wskazuje przedstawicieli biorących udział w komisji, która dokonuje wyboru dyrektora instytucji. Pałac Lubostroń w Lubostroniu od 1 stycznia 2013 r. jest już prowadzony wyłącznie przez Województwo. (...) w przypadku instytucji artystycznych wysokość dotacji przekazanej przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego i Gminę Radomin nie przekracza 20% dofinansowania przekazywanego przez Województwo. Bez względu na sposób prowadzenia instytucji, każda wojewódzka instytucja kultury wymaga nadzoru, zarówno merytorycznego, jak również kontroli przekazywanych środków (...) i zakres działań w tych kategoriach jest taki sam”.

(dowód: akta kontroli, str. 11-12)

Strategia rozwoju kultury w województwie kujawsko-pomorskim

W *Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2020*¹³ w ramach priorytetowych obszarów działań zapisano promocję dziedzictwa kulturowego (w tym: zachowanie dziedzictwa kulturowego i adaptację dziedzictwa kulturowego do współczesnych potrzeb społecznych). Dla ww. działania przyjęto jako wskaźnik monitorowania: wydatki budżetów j.s.t. (województwa, gmin i powiatów) na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

W *Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+*¹⁴ zagadnienia dotyczące kultury zostały ujęte m.in. w aspektach: kształtowania rozwoju społecznego przez lokalne instytucje kultury rozumiane jako baza usług publicznych, kształtowania tożsamości regionalnej za pośrednictwem instytucji kultury oraz dziedzictwa kulturowego, promowania i kreowania wizerunku regionu (budowa marki regionalnej województwa) na bazie dziedzictwa kulturowego regionu oraz flagowych (rozpoznawalnych w kraju i za granicą) wydarzeń kulturalnych, kojarzonych z regionem jako wysokiej jakości, atrakcyjną ofertą kulturalną, generowania dochodów oraz miejsc pracy przez działalność związaną z kulturą (m.in. turystyka krajoznawcza na bazie walorów kultury, turystyka imprezowa). Ustalenia dotyczące kultury zostały zawarte w ramach celów: Aktywne społeczeństwo i sprawne usługi, Gospodarka i miejsca pracy, Tożsamość i dziedzictwo.

W odniesieniu do wspólnych instytucji kultury w ww. *Planie modernizacji 2020+* jako przedsięwzięcia do corocznego monitoringu ze względu na kluczowe znaczenie dla rozwoju województwa wskazano zadania dotyczące: rozbudowy i remontu gmachu Filharmonii oraz rozbudowy Ośrodka. Ponadto jako przedsięwzięcie wskazano powołanie Regionalnego Centrum Zarządzania Informacją o Kulturze. W ww. strategii przewidziano utrzymywanie renomy m.in. takich imprez jak: Bydgoski Festiwal Muzyczny, Bydgoski Festiwal Operowy, Międzynarodowy Konkurs Pianistyczny im. I.J. Paderewskiego, Międzynarodowy Konkurs Pianistyczny im. Fryderyka Chopina dla Dzieci i Młodzieży w Szafarni, a działania planowane w sferze kultury w Bydgoszczy mają wzmocnić rolę i pozycję miasta jako ośrodka kultury muzycznej („Bydgoszcz miastem muzyki”). Ponadto zamierza się podjąć działania na rzecz opracowania i realizacji założeń polityki kulturalnej województwa (co ma pozwolić na pełną koordynację działalności wszystkich podmiotów funkcjonujących w kulturze) oraz edukacji kulturalnej społeczeństwa. Wskazano również, iż w przyszłości polityka kulturalna może zostać objęta wojewódzkim programem rozwoju.

(dowód: akta kontroli, str. 15, 191)

¹³ Uchwała Nr XLI/586/05 Sejmiku Województwa z dnia 12 grudnia 2005 r.

¹⁴ Uchwała Nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa z dnia 21 października 2013 r.

Wicemarszałek Edward Hartwich wyjaśnił, że zapowiedziane w *Strategii Województwa Kujawsko-Pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+* działania na rzecz opracowania i realizacji założeń polityki kulturalnej województwa nie zostały dotychczas podjęte przez Zarząd Województwa. Niedawno uchwalona Strategia zapowiada szereg działań, które będą realizowane w poszczególnych obszarach aktywności Samorządu, w tym dotyczące polityki kulturalnej, jednak termin ich uruchomienia jest zależny od skoordynowania planów rozwojowych wszystkich dziedzin społeczno-gospodarczych na tle kondycji finansowej Województwa. Uznano, że na obecnym etapie tworzenie założeń polityki kulturalnej Województwa ponad to, co zapisane jest w dokumencie Strategii, byłoby przedwczesnym formułowaniem planów i oczekiwań, sprzecznym z odpowiedzialnym pojmowaniem misji społecznej Samorządu. Odnośnie zadań i przedsięwzięć określonych w Strategii a dotyczących elementów polityki kulturalnej, wspólne instytucje kultury nie mają odrębnego statusu, będąc nie tylko ze względu na prestiż wynikający z ich współprowadzenia przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, ale na wysokie ich wartościowanie w skali kraju, markowymi instytucjami regionu. Rozwój ich i organizowanych przez nie flagowych wydarzeń kulturalnych jest jednym z priorytetowych zadań określonych w Strategii, w której zaakcentowano „wsparcie flagowych wydarzeń kulturalnych i instytucji kultury”. Nie ma określonej perspektywy czasowej osiągnięcia tego celu. Wsparcie jest już realizowane – w pierwszej kolejności poprzez realizację projektu „Kujawsko-Pomorskie Menu Kulturalne”, dzięki któremu – przy pomocy środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – wsparta jest finansowo i promocyjnie Opera Nova z jej flagowym festiwalem operowym, a także Filharmonia Pomorska z festiwalem muzycznym oraz Ośrodek Chopinowski w Szafarni i jej konkurs pianistyczny.

(dowód: akta kontroli, str. 193-194)

Cele związane z rozwojem kultury Województwa zostały też określone w *Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013*¹⁵ (dalej: RPO Województwa na lata 2007-2013¹⁵). W szczegółowym opisie osi priorytetowych Programu¹⁶ wskazano, iż celem działania 5.5 „Promocja i rozwój markowych produktów” w ramach osi priorytetowej 5 „Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw” było wzmocnienie pozycji województwa kujawsko-pomorskiego jako obszaru atrakcyjnego gospodarczo, turystycznie i kulturowo poprzez utrwalanie jego marki za pomocą aktywnego wsparcia podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 988-1000)

Zakres działania wspólnych instytucji kultury (Opery, Filharmonii, Ośrodka, Pałacu) określony w umowach o ich współprowadzeniu oraz w ich statutach¹⁷ odpowiadał założeniom polityki kulturalnej Województwa określonych w ww. dokumentach strategicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 59-62, 77-83, 111-118, 146-150, 174-183, 189-191, 195)

Zasady współpracy pomiędzy współprowadzającymi instytucje kultury

Jedynymi dokumentami określającymi zasady współpracy Samorządu Województwa z pozostałymi współprowadzającymi były umowy o współprowadzenie instytucji kultury.

(dowód: akta kontroli, str. 17-18, 24-25, 59-62, 77-83, 111-118, 146-150, 174-183, 199)

W umowach uregulowano m.in. zasady: ustalania i zmian statutu instytucji kultury, powoływania i odwoływania dyrektora instytucji kultury, przedkładania i zatwierdzania materiałów planistycznych, sprawozdań z wykonania zadań w zakresie rzeczowym

¹⁵ Przyjętego uchwałą nr 70/892/2007 Zarządu WK-P z dnia 23 października 2007 r. w sprawie przyjęcia Regionalnego Programu Operacyjnego WK-P na lata 2007-2013.

¹⁶ Stanowiącym załącznik do uchwały nr 62/1040/10 Zarządu WK-P z dnia 12 sierpnia 2010 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego WK-P na lata 2007-2013 („Uszczegółowienie RPO”).

¹⁷ Do zadań WIK należy m.in.: zaspakajanie potrzeb i kreowanie zainteresowań kulturalnych i artystycznych mieszkańców województwa, ochrona dziedzictwa kulturowego i narodowego, organizowanie akcji kulturalnych i imprez, w tym o charakterze promocyjno-rekreacyjnym, edukacja kulturalna, tworzenie oferty turystycznej itp.

i finansowym oraz rocznych sprawozdań finansowych, wyboru członków do organów opiniodawczo-doradczych, likwidacji instytucji.

(dowód: akta kontroli, str. 59-62, 77-83, 111-118, 146-150, 174-183, 189-191)

Dyrektor DKiDN wyjaśnił, że „bieżące kontakty z innymi podmiotami współprowadzącymi wspólne instytucje kultury ograniczały się jedynie do okazjonalnych spotkań i rozmów (nieprotokołowanych) z przedstawicielami MKiDN. Wskazał, iż „nie było wypadków konieczności wspólnego nadzoru nad WIK, poza wyrażeniem przez MKiDN zgody na zatrudnienie dyrektorów WIK na trzy lata bez przeprowadzania konkursu”.

(dowód: akta kontroli, str. 200, 221)

Powołanie dyrektorów Opery i Filharmonii odbyło się zgodnie z postanowieniami statutów tych instytucji, tj. w porozumieniu z Ministrem Kultury.

(dowód: akta kontroli, str. 103, 136, 237-242)

Skarbnik Województwa wyjaśnił, że według posiadanej od instytucji kultury wiedzy każdy ze współorganizatorów ma inne wymagania co do przedkładanych sprawozdań z działalności merytorycznej, co powoduje konieczność przygotowywania sprawozdań z działalności w różnych formach, odpowiednio do wymagań współorganizatora. W odpowiedzi na pytanie dotyczące zasadności wypracowania przez organizatorów ujednoczonych wymagań dotyczących sprawozdawczości WIK wicemarszałek Edward Hartwich wyjaśnił, że powyższe nie jest zasadne i celowe. Wskazał, iż „WIK nie są traktowane przez organizatorów w sposób odrębny od pozostałych instytucji wpisanych rejestrze danego organizatora”.

(dowód: akta kontroli, str. 515-516, 1135, 1136, 1138)

Zasady nadzoru nad wspólnymi instytucjami kultury

Zorganizowanie nadzoru

Zgodnie z umowami w sprawie prowadzenia wspólnych instytucji kultury (Opery, Filharmonii i Ośrodka) nadzór bezpośredni nad funkcjonowaniem tych instytucji, poza uprawnieniami poszczególnych stron wynikającymi z umowy i ze statutu, sprawuje Województwo, natomiast w stosunku do Centrum – Prezydent Miasta Torunia. Powyższy zapis został też przeniesiony do statutów tych instytucji.

(dowód: akta kontroli, str. 77-83, 99-105, 111-118, 131-138, 146-150, 160-166, 174-188)

Zgodnie z umową o współprowadzeniu Pałacu nadzór nad funkcjonowaniem – poza uprawnieniami poszczególnych stron umowy wynikającymi z umowy i ze statutu instytucji – sprawuje Województwo.

(dowód: akta kontroli, str. 59-62, 64-69)

Wewnętrzne zasady nadzoru nad wspólnymi instytucjami kultury zostały określone w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu. Zgodnie z nim do zakresu działania:

- a) DKiDN należy m.in.: wspieranie rozwoju wojewódzkich instytucji kultury oraz wykonywanie innych czynności wynikających ze sprawowania przez Województwo funkcji ich organizatora, nadzór merytoryczny nad realizacją porozumień dotyczących zadań zakresu kultury zawieranych z organami administracji rządowej i instytucjami przez nie nadzorowanymi oraz innymi jednostkami samorządu terytorialnego;
- b) Departamentu Inwestycji należy m.in.: współpraca z departamentami i wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie planowania zadań inwestycyjnych, pełnienie funkcji kontrolno-nadzorczych wynikających z zawartych umów dotacyjnych;
- c) Departamentu Finansów należy m.in.: przyjmowanie i ocena planów oraz sprawozdań finansowych wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz sprawowanie nadzoru finansowego nad wojewódzkimi osobami prawnymi;

d) Departamentu Kontroli i Audytu należy m.in.: przeprowadzenie kontroli wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, monitorowanie realizacji zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli, str. 192)

Odnosnie zasad koordynacji współpracy pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Urzędu w zakresie sprawowania nadzoru nad WIK, wicemarszałek Edward Hartwich wyjaśnił, że DKiDN sprawuje nadzór nad wspólnymi instytucjami kultury w zakresie merytorycznym (w tym opiniowanie wniosków inwestycyjnych) i częściowo finansowym (opiniowanie planów finansowych, konsultacja i wstępna akceptacja sprawozdań finansowych), Departament Finansów – w zakresie finansowym, Departament Inwestycji (dalej: „DI”) - w zakresie inwestycji.

(dowód: akta kontroli, str. 194)

W okresie objętym kontrolą obowiązywała w Urzędzie: Instrukcja określająca szczegółowe zasady oraz metodologię przeprowadzania i dokumentowania kontroli działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych i komórek organizacyjnych Urzędu Marszałkowskiego¹⁸, a następnie Regulamin kontroli wykonywanej przez Departamenty Urzędu Marszałkowskiego¹⁹. W tym czasie Departament Kontroli i Audytu oraz DKiDN przeprowadziły kontrole w WIK dotyczące m.in.: zawierania umów cywilnoprawnych w 2006 r. (w Operze), stosowania przez wojewódzkie instytucje kultury ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej*, ze szczególnym uwzględnieniem udostępniania informacji w BIP (w Operze, Filharmonii, Pałacu, Ośrodku)²⁰, w zakresie zgodności struktur organizacyjnych z regulaminem jednostki, realizacji zadań statutowych oraz wynagrodzenia i fundusz płac (w Ośrodku), w zakresie gospodarki finansowej za lata 2009-2010 (w Filharmonii), w zakresie zgodności działalności merytorycznej jednostki ze sporządzanymi planami i sprawozdaniami w latach 2011-2012, gospodarki finansowej, zagadnień kadrowo-płacowych, przestrzegania uPzp (w Ośrodku)²¹.

(dowód: akta kontroli, str. 253, 254-265)

W latach 2011-2014 (I półrocze) do Urzędu wpłynęła jedna skarga dotycząca WIK. Została ona złożona przez byłego pracownika instytucji kultury i dotyczyła nieetycznego i niemoralnego postępowania Dyrektora Opery (łamiącego jego zdaniem zasady prawa pracy oraz współżycia społecznego). W Urzędzie wszczęto procedurę wyjaśniającą, w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 266-267)

Marszałek Województwa przewidział możliwość zawierania z dyrektorami instytucji kultury, w tym WIK, umów cywilnoprawnych o wykonywanie osobiście prac o charakterze twórczym z zarządzaną przez siebie instytucją, z zastrzeżeniem przypadków, w których miałyby to kolidować z zarządzaniem i ponoszeniem odpowiedzialności za realizację statutowych zadań instytucji. Jako upoważnionych do zawierania tych umów wskazano łącznie zastępcę dyrektora oraz głównego księgowego danej instytucji kultury²².

Dyrektor DKiDN wyjaśnił, że „w umowach z dyrektorem instytucja winna mieć właściwą reprezentację gwarantującą potwierdzenie merytoryczne wykonywania prac o charakterze twórczym oraz uzasadnienie finansowe i zabezpieczenie w budżecie jednostki”.

(dowód: akta kontroli, str. 215, 216, 865)

Uwaga dotycząca badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na brak nadzoru ze strony Urzędu Marszałkowskiego w zakresie prawidłowości realizacji przez WIK w latach 2011-2014 (I półrocze) postanowień § 3¹ ust. 1

¹⁸ Załącznik do uchwały Nr 64/859/2004 Zarządu Województwa z dnia 1 grudnia 2004 r.

¹⁹ Załącznik do uchwały Nr 42/1534/13 Zarządu Województwa z dnia 21 października 2013 r.

²⁰ W wyniku kontroli WIK dokonały aktualizacji i uzupełnienia wymaganych informacji.

²¹ W kontrolowanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

²² § 3¹ ust. 1 i ust. 2 Zarządzenia nr 4/08 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 23 stycznia 2008 r. w sprawie zasad wynagradzania i premiowania dyrektorów instytucji kultury, dla których organizatorem jest Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego (w brzmieniu nadanym Zarządzeniem nr 12/2010 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 kwietnia 2010 r.), dalej „Zarządzenie nr 4/08”.

oraz ust. 2 Zarządzenia nr 4/08, tj. poprawności zawierania przez instytucje kultury z dyrektorami tych instytucji umów cywilnoprawnych o wykonywanie osobiście prac o charakterze twórczym, do czego zobowiązywał § 6 Zarządzenia nr 4/08.

Na podstawie danych uzyskanych z WIK ustalono bowiem, iż w ww. okresie wystąpiły przypadki naruszenia przez WIK postanowień ww. zarządzenia w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych z dyrektorami tych instytucji, tj.:

- w 10 spośród 11 umów cywilnoprawnych zawartych w latach 2011-2014 (I półrocze) z Dyrektorem Opery brak było podpisu głównego księgowego (łącznie koszty wynagrodzeń poniesione z tego tytułu przez Operę wyniosły 111,3 tys. zł)²³; ponadto zakres czterech z tych umów obejmował również prace o innym, niż twórczy charakterze (opracowanie logistyczne i finansowe, przeprowadzenie i nadzór nad realizacją i przebiegiem kolejnych edycji Bydgoskiego Festiwalu Operowego);
- w latach 2011-2014 (I półrocze) z Dyrektorem Filharmonii zawarto trzy umowy cywilnoprawne²⁴, na których brak było podpisu głównego księgowego (łącznie koszty poniesione z tego tytułu przez Filharmonię na wynagrodzenie wyniosły 48 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, str. 865-890)

Dyrektor DKiDN wyjaśnił, iż prawidłowość postępowania przy zawieraniu w powyższym okresie umów cywilnoprawnych z dyrektorami ww. instytucji kultury nie była przedmiotem kontroli. Podał, że kontrola w tym zakresie zostanie zlecona w 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 902, 903)

2. NIK zwraca uwagę, iż przyznanie kompetencji do zawierania ww. umów cywilnoprawnych pracownikom podległym kierownikowi danej instytucji, tj. stosownie do treści § 3¹ ust. 2 Zarządzenia nr 4/08 upoważnionemu przez Marszałka zastępcy dyrektora i głównemu księgowemu, może stwarzać sytuację konfliktu interesów, wpływającej negatywnie na bezstronność i obiektywność ich postępowania.

W kwestii ewentualnego konfliktu interesów przy zawieraniu ww. umów Wicemarszałek Edward Hartwich odpowiedział, że umowy te dotyczyły instytucji kultury, które samodzielnie prowadzą gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Wskazał, że wymóg podpisywania umów przez osobę upoważnioną oraz głównego księgowego służył zabezpieczeniu interesów instytucji kultury.

(dowód: akta kontroli, str. 1135-1138)

Opis stanu
faktycznego

Nadzór finansowy

W latach 2011-2013 organizator przyznał WIK²⁵ środki na działalność bieżącą, inwestycje i inne zadania (tj. dotacje podmiotowe i celowe) w łącznej wysokości 83 734,4 tys. zł, które zostały przez nie wykorzystane w 99,1% (83 020,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, str. 23)

1. Planowanie i rozliczanie dotacji podmiotowych

Zasady ustalania (planowania) wysokości dotacji podmiotowych w latach 2011-2013 określał corocznie Zarząd Województwa w uchwałach w sprawie wytycznych do opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej²⁶. W Urzędzie nie ustalono odrębnej procedury dotyczącej kryteriów i zasad udzielania w latach 2011-2013 dotacji podmiotowej WIK.

(dowód: akta kontroli, str. 19-21, 270, 493-504, 507-508, 514)

Skarbnik Województwa wyjaśnił, że środki na bieżące funkcjonowanie jednostek planowane są na bazie informacji dotyczących wielkości jednostki pod względem zatrudnienia,

²³ W imieniu Opery umowy podpisał zastępca Dyrektora Opery.

²⁴ W imieniu Filharmonii umowy podpisał zastępca Dyrektora Filharmonii.

²⁵ W kwotach wykazano dotację przyznaną Pałacowi Lubostroń w Lubostroń w latach 2011-2012, od 2013 r. Pałac Lubostroń nie posiada już statusu wspólnej instytucji kultury, dlatego też w ww. kwotach nie uwzględniono dotacji dla tej jednostki

²⁶ Uchwała Nr 58/990/10 z 22.07.2010 r., Nr 47/836/11 z 13.07.2011 r., Nr 29/932/12 z 20.07.2012 r.

posiadanych zasobów oraz realizowanych zadań. Punktem wyjściowym do ustalenia dotacji są wielkości historyczne, wykonanie z lat poprzednich poszczególnych pozycji przychodów oraz kosztów w układzie rodzajowym oraz kalkulacyjnym oraz plany zamierzeń dyrektorów instytucji na kolejne lata.

(dowód: akta kontroli, str. 508)

NIK dokonała weryfikacji zasad planowania i ustalania kwot dotacji podmiotowej (tzw. „na działalność statutową”) dla WIK w stosunku do 2013 r. Ustalono, że:

- Zarząd Województwa ustalił wytyczne²⁷ do opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej na 2013 r., określając m.in. że: planowane kwoty dotacji winny być przyjęte w wysokościach wynikających z zawartych porozumień, umów, promes, lub na podstawie uzgodnień z dotującym; planowane wydatki na zadania remontowe i inwestycyjne należy wykazać zgodnie z wielkościami zgłoszonymi w trybie uchwały 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; materiały planistyczne należy przygotować na określonych wzorach tabel (tabela nr 5 dla instytucji kultury); materiały planistyczne przygotowane przez jednostki organizacyjne Województwa podpisywane są przez kierownika jednostki i głównego księgowego;
- instytucje kultury (Opera, Filharmonia, Ośrodek) terminowo przedłożyły propozycje planów finansowych na 2013 r., opracowując projekty planów na podstawie wielkości zbliżonych do wykonania przychodów i kosztów 2011 r. (tj. planowana na 2013 r. wysokość dotacji statutowej przez: Operę – 16 550,0 tys. zł, Filharmonię – 8 610,0 tys. zł, Ośrodek – 840,0 tys. zł). Dyrektor Opery informował organizatora ponadto, że planowany budżet nie jest odpowiedni do warunków funkcjonowania Opery, która posiada drugą co do wielkości scenę w kraju i gdyby budżet miałby być adekwatny do tych warunków, wówczas dotacja na działalność statutową winna wzrosnąć o 2 550,0 tys. zł;
- wszystkie ww. projekty planów finansowych zostały podpisane przez głównego księgowego i kierownika WIK oraz zweryfikowane przez DKiDN;
- DKiDN wnioskował o przyznanie dotacji podmiotowej w wysokości: dla Opery – 16 550,0 tys. zł (zgodnie z propozycją Opery), Filharmonii – 8 070,0 tys. zł (tj. mniej o 540,0 tys. zł niż wnioskowała Filharmonia, uzasadniając to tym, że w dotacji uwzględniono obietnicę Marszałka Województwa w sprawie współorganizacji IX Międzynarodowego Konkursu im. I.J. Paderewskiego), Ośrodka – 760,0 tys. zł (tj. mniej o 80,0 tys. zł niż wnioskował Ośrodek; uzasadniając to wzrostem kosztów utrzymania instytucji kultury, wzrostem składki rentowej w porównaniu do 2011 r. i 2012 r.). Dla Centrum DKiDN wnioskował o przyznanie dotacji podmiotowej w wysokości 1 299,5 tys. zł, tj. zgodnie z zawartą umową o współprowadzeniu instytucji;
- Skarbnik Województwa poinformował WIK o zaplanowanych dla nich w projekcie budżetu Województwa kwotach dotacji na 2013 r. wraz z terminem przedłożenia przez nie skorygowanego planu finansowego. Wysokość planowanych dotacji podmiotowych wynosiła: dla Opery – 16 000,0 tys. zł (mniej o 550,0 tys. zł niż wnioskowała Opera i DKiDN), Filharmonii – 7 750,0 tys. zł (mniej o 860,0 tys. zł niż wnioskowała Filharmonia i o 320,0 tys. zł niż wnioskował DKiDN), Ośrodka – 730,0 tys. zł (tj. mniej o 110,0 tys. zł niż wnioskował Ośrodek i o 30,0 tys. zł niż wnioskował DKiDN), Centrum – 1 299,5 tys. zł;
- powyższe kwoty dotacji podmiotowych zostały ostatecznie zaplanowane na 2013 r. w uchwale budżetowej²⁸ i były nie niższe niż wynikało to z zawartych umów o współprowadzeniu tych instytucji lub aneksów do nich;

²⁷ Uchwałą Nr 29/932/12 z 20.07.2012 r.

²⁸ Uchwałą Sejmiku Województwa Nr XXIX/489/12 z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu województwa na rok 2013.

- WIK terminowo przedłożyły skorygowane projekty planów finansowych i plany finansowe uwzględniając w nich poziom dotacji podmiotowej w wysokości określonej przez Województwo.

(dowód: akta kontroli, str. 270-390)

Skarbnik Województwa wyjaśnił, że na 2013 rok ustalono wysokość dotacji podmiotowych dla wskazanych instytucji kultury w ramach posiadanych środków własnych budżetu województwa. Ponadto zaplanowane zostały w budżecie środki na realizację przedsięwzięć kulturalnych finansowanych w ramach RPO, o które aplikować miał DKiDN. Środki z tych programów przeznaczone były na wsparcie finansowe projektów realizowanych przez instytucje kultury. W ten sposób stanowiły one uzupełnienie środków przyznanych w ramach dotacji na działalność statutową.

(dowód: akta kontroli, str. 520)

Odnosnie sprawdzania rzetelności przedstawianych przez WIK planów finansowych i rzeczowych (m.in. pod kątem zapewnienia efektywności planowanych wydatków), Skarbnik Województwa wyjaśnił, że w zakresie ustalania planów finansowych kompetencje w ich ustalaniu należą wyłącznie do dyrektora instytucji. Skarbnik nie ma prawa ingerowania w ich konstruowanie. Biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia nadzoru wprowadzono mechanizm opiniowania planów finansowych przez Zarząd Województwa. Odpowiedzialność za wydatkowanie środków publicznych zgodnie z zasadą celowości i oszczędności spoczywa na kierowniku instytucji kultury. Departament Finansów weryfikując przedkładane plany finansowe dokonuje weryfikacji poszczególnych pozycji porównując je z danymi historycznymi oraz zamierzeniami zawartymi w umowie w sprawie warunków organizacyjno-finansowych działalności danej instytucji oraz programu jej działania.

(dowód: akta kontroli, str. 508)

W zakresie weryfikacji rzetelności przedstawianych przez WIK planów finansowych pod względem rzeczowym, Dyrektor DKiDN wyjaśnił że Departament przy składaniu planów finansowych oczekuje od WIK uzasadnienia merytorycznego do każdego planu. Dyrektor oraz pracownicy Departamentu analizując składane plany finansowe w latach 2011-2013 w razie wątpliwości żądali szczegółowego uzasadnienia planowanych kosztów. Kwestie te zostały uregulowane po podpisaniu przez Województwo z dyrektorami WIK w grudniu 2012 r. umów w sprawie warunków organizacyjno-finansowych działalności oraz programu działania. Niezależnie od planu finansowego, dyrektor instytucji musi realizować program i plan sezonowy, stanowiący załącznik do ww. umowy. Jest zobowiązany do realizowania zaplanowanej działalności programowej, finansowej, organizacyjnej i inwestycyjnej. Program działania instytucji artystycznych, takich jak: Opera i Filharmonia, określa wskaźniki działalności artystycznej na trzy najbliższe sezony artystyczne (do 2015 r.), łącznie z założeniami finansowymi. Rzetelność planów finansowych przedstawianych przez WIK jest weryfikowana pod względem rzeczowym na podstawie programu i planów sezonowych, w których dyrektor instytucji musi określić pozycje wysokość wydatków, ilość premier (łącznie z nazwą), ilość spektakli, festiwali, innych działań artystycznych i edukacyjnych itp.

(dowód: akta kontroli, str. 219)

Sejmik Województwa nie ustalił sposobu rozliczania przez instytucje kultury otrzymanych dotacji podmiotowych. Skarbnik Województwa wyjaśnił, że Województwo nie posiada odrębnej procedury przyznawania i rozliczania dotacji podmiotowych, a ich wykonanie weryfikuje się na podstawie przedkładanych sprawozdań z wykonania planów finansowych. Z analizy kosztów w układzie rodzajowym przeprowadzonej przez Urząd wynika, że dotacje podmiotowe pokrywają koszty wynagrodzeń, pochodnych oraz świadczeń na rzecz pracowników.

(dowód: akta kontroli, str. 19-21, 271, 514)

Skarbnik Województwa odrębnym pismem zalecił instytucjom kultury prowadzenie ewidencji księgowej umożliwiającej rozliczenie dotacji podmiotowej. Zgodnie z treścią ww. pisma stosowane przez instytucje kultury zakładowe plany kont, prowadzone ewidencje oraz zasady rachunku kosztów powinny dostarczać niezbędnych informacji do ustalenia kosztu wytworzenia produktu (usługi) i ceny jego sprzedaży oraz uwzględniać potrzeby informacyjne do opracowania sprawozdawczości wewnętrznej i zewnętrznej oraz do dokonywania analiz ekonomicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 530-531)

Zarząd Województwa ustalił²⁹ harmonogram przekazywania środków finansowych na działalność statutową instytucji kultury, tj. środki były przekazywane w miesięcznych transzach.

(dowód: akta kontroli, str. 392-418)

W 2013 r. WIK wykorzystywały dotację podmiotową ogółem w wysokości 25 928,6 tys. zł, tj.:

- Opera : 16 077,7 tys. zł, tj. o 77,7 tys. zł więcej niż pierwotnie planowano;
- Filharmonia : 7 750,0 tys. zł, tj. zgodnie z planem;
- Ośrodek: 801,4 tys. zł, tj. 71,4 tys. zł więcej niż pierwotnie planowano;
- Centrum: 1 299,5 tys. zł, tj. zgodnie z planem.

(dowód: akta kontroli, str. 271, 273, 392-418)

W trakcie roku budżetowego 2013 Sejmik Województwa zwiększył o 77,7 tys. zł kwotę dotacji podmiotowej dla Opery³⁰. Ponadto Sejmik zwiększył o 71,4 tys. zł kwotę dotacji podmiotowej dla Ośrodka³¹.

(dowód: akta kontroli, str. 273, 303-311, 349-361, 362-375)

Skarbnik Województwa wyjaśnił, że dotacja podmiotowa przeznaczona jest na pokrycie w szczególności kosztów wynagrodzeń i pochodnych, a jej wysokość uzależniona jest od wielkości jednostki pod względem zatrudnienia i posiadanych zasobów.

(dowód: akta kontroli, str. 520)

Analiza dokumentacji dotyczącej rozliczeń udzielanych dotacji podmiotowych z budżetu Województwa wykazała, że:

- Zarząd Województwa ustalił wytyczne do opracowania sprawozdania z wykonania budżetu za 2013 r.³², planów finansowych wojewódzkich jednostek organizacyjnych będących osobami prawnymi i innych informacji z zakresu informacji publicznych, tj. instytucje kultury na określonych formularzach sporządzały sprawozdanie z wykonania planu finansowego wraz z objaśnieniami oraz analizę działalności (analiza przychodów i kosztów wg rodzajów działalności, analiza świadczonych usług, analiza zatrudnienia i kosztów zatrudnienia), sprawozdanie z wykorzystania dotacji z budżetu państwa wraz z częścią opisową zrealizowanych zadań, informację uzupełniającą dotyczącą stanu należności i zobowiązań;
- przedłożone sprawozdania instytucji kultury były podpisane przez głównego księgowego i kierownika WIK oraz zweryfikowane przez DKiDN;
- Województwo przekazywało WIK środki finansowe zgodnie z ustalonym harmonogramem z uwzględnieniem wniosków instytucji kultury dotyczących zmian w ww. harmonogramie;
- podstawą rozliczenia dotacji była analiza przedkładanych przez WIK dokumentów i sprawozdań;

²⁹ Uchwała Nr 8/227/13 Zarządu Województwa z dnia 20 lutego 2013 r. w sprawie harmonogramu realizacji dochodów i wydatków budżetu Województwa Kujawsko-Pomorskiego na rok 2013.

³⁰ Uchwała Sejmiku Województwa Nr XXXVIII/665/13 z 26.08.2013r.

³¹ Uchwała Sejmiku Województwa Nr XXXIV/605/13 z 20.05.2013r., Uchwała Sejmiku Województwa Nr XXXVIII/665/13 z 26.08.2013r.

³² Uchwała Nr 2/27/14 Zarządu Województwa z dnia 15.01.2014 r. w sprawie wytycznych do opracowania sprawozdania z wykonania budżetu za 2013 r., wykonania planów finansowych wojewódzkich jednostek organizacyjnych będących osobami prawnymi i innych informacji z zakresu finansów publicznych.

- kwoty dotacji na działalność statutową wykazane w sprawozdaniach WIK były zgodne z kwotami dotacji przekazanymi przez Województwo;
- Zarząd Województwa zatwierdził sprawozdania finansowe WIK.

(dowód: akta kontroli, str. 19-21, 271-273, 419-492, 493-504)

2. Planowanie i rozliczanie dotacji celowych

W kontrolowanym okresie obowiązywała *Procedura planowania i realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz zakupu wyposażenia i urządzeń przez Urząd Marszałkowski, wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne i wojewódzkie osoby prawne*³³. W ramach tej procedury określono m.in. wzory wniosku o finansowanie zadania z budżetu Województwa oraz harmonogramu rzeczowo-finansowego zadania. Ponadto, stosownie do ww. zasad, jednostki wnioskujące o przyznanie środków zobowiązane były do dołączenia części opisowej, zawierającej m.in. ocenę celowości i ekonomicznej efektywności realizacji zadania oraz wskazującej planowany zakres rzeczowy. Odpowiedzialność za weryfikację celowości zadania przypisano departamentowi merytorycznemu Urzędu, natomiast weryfikacja kwot, zakresu rzeczowego oraz możliwości finansowych realizacji należała do zadań Wydziału Inwestycji Urzędu.

(dowód: akta kontroli, str. 16, 533-546)

W Urzędzie nie ustalono odrębnego dokumentu określającego zasady przyznawania i rozliczania dotacji celowych innych niż na zadania inwestycyjne i remontowe oraz na zakup wyposażenia.

(dowód: akta kontroli, str. 16, 513)

Dyrektor DKiDN wyjaśnił, że: „Przyznawanie i rozliczanie dotacji celowych, z wyłączeniem dotacji na inwestycje i zakup środków udzielanych przez Województwo dla prowadzonych instytucji kultury, w tym wspólnych instytucji kultury odbywa się na zasadach ogólnych m.in. w oparciu o zapisy ustawowe: ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej i finansach publicznych, a także regulaminy wewnętrzne – Regulamin organizacyjny Urzędu oraz Zarządzenie nr 5/2010 Marszałka Województwa z dnia 26 lutego 2010 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji sporządzania i obiegu dokumentów w Urzędzie. Odnośnie możliwości pozyskiwania środków unijnych – wojewódzkie instytucje kultury aplikują o środki jak inne podmioty, w oparciu o zapisy wynikające z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 oraz o treści ogłoszonych konkursów w jego ramach.”

(dowód: akta kontroli, str. 16)

Skarbnik Województwa wyjaśnił, że dotacje celowe udzielane były na podstawie wniosków składanych przez instytucje kultury, po dokonaniu przez DKiDN oceny merytorycznej co do zasadności realizacji danego zadania m.in. na podstawie weryfikacji załączanych do wniosków kalkulacji. Wskazał także, że z uwagi na ograniczone środki budżetowe przyjęto zasadę, stosownie do której instytucjom kultury, którym udawało się pozyskać współfinansowanie ze środków budżetu państwa lub innych środków zewnętrznych, udzielano wsparcia w formie dotacji celowej na uzupełnienie środków do przedstawionej kalkulacji.

(dowód: akta kontroli, str. 513)

W kontrolowanym okresie obowiązywała „Karta obiegu projektu” dołączana w obiegu wewnętrznym do projektów umów, w tym umów o przyznanie dotacji celowej³⁴. Określono

³³ Uchwała Nr 11/108/09 Zarządu Województwa z dnia 10.02.2009 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.

³⁴ Wzór „karty obiegu projektu” stanowił załącznik nr 27 do Zarządzenia nr 53/2009 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego w sprawie obowiązku prowadzenia rejestrów kancelaryjnych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego (dalej: „Zarządzenie nr 53/2009”).

w niej proces obiegu projektu umowy oraz zakres czynności osób uczestniczących w tym procesie³⁵.

(dowód: akta kontroli, str. 557-561, 601, 632, 769, 791, 800, 830)

W okresie objętym kontrolą do DKiDN wpłynęły od WIK 94 wnioski o przyznanie dotacji celowych. W jednym przypadku Zarząd Województwa odrzucił wniosek Opery o wprowadzenie do budżetu zadania inwestycyjnego pn. „Opracowanie dokumentacji technicznej foyer Opery Nova”, o wartości 49,1 tys. zł brutto. Wniosek został negatywnie zaopiniowany przez DKiDN, a w uzasadnieniu podano, iż przeznaczenie ww. kwoty na dokumentację techniczną oświetlenia mogło okazać się nieracjonalne w przypadku braku w kolejnych latach środków na zakup i montaż oświetlenia (Dyrektor Opery oświadczył bowiem we wniosku, że nie będzie dysponował w kolejnych latach takimi środkami).

Dyrektor DKiDN wyjaśnił, że poza ww. przypadkiem wnioski nie wybrane do realizacji nie były traktowane jako odrzucone, lecz jako potencjalne wnioski do realizacji w przyszłości, w zależności m.in. od możliwości ich sfinansowania z budżetu Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 220, 547-556, 584, 585)

Badanie pięciu dotacji celowych³⁶ udzielonych WIK przez Województwo w latach 2011-2013 w łącznej wysokości 907,4 tys. zł wykazało m.in., że:

- każdorazowo wnioski WIK o dotację były akceptowane przez Dyrektora DKiDN pod względem merytorycznym, celowościowym, gospodarczym i legalnym oraz sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym oraz zgodności z budżetem Województwa;
- w przypadku dotacji inwestycyjnej wnioski o płatność składane przez WIK były sprawdzane przez Dyrektora DKiDN pod względem merytorycznym, celowościowym, racjonalnym, zgodności z prawem i z harmonogramem rzeczowo-finansowym, a także zatwierdzane do wypłaty przez Dyrektora DKiDN i Dyrektora DI;
- na „kartach oceny realizacji zadania” potwierdzano, iż wszystkie środki z dotacji wydatkowane były zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach o dofinansowanie, w terminach określonych tymi umowami;
- każdorazowo sprawdzano prawidłowość rozliczenia dotacji przez WIK pod względem merytorycznym i rachunkowym, przy czym w przypadku dotacji na zadanie inwestycyjne Województwo nie skorzystało z przysługującego mu prawa udziału w odbiorze końcowym robót;
- wszystkie dokumenty księgowe przedłożone do rozliczenia zostały poddane kontroli merytorycznej oraz formalno-rachunkowej przez WIK, zawierały adnotacje z opisem danego zadania oraz wskazaniem wysokości kwot sfinansowanych z dotacji;
- nie wystąpiło podwójne finansowanie zadania przez WIK w związku ze zwrotem podatku naliczonego VAT od naczelnika właściwego urzędu skarbowego i jednocześnie rozliczeniem tego podatku w ramach przyznanej dotacji (nie rozliczano w ramach dotacji celowej kwoty podatku naliczonego VAT, który podlegałby odliczeniu);

³⁵ W załączniku nr 28 do ww. Zarządzenia nr 53/2009 wskazano zakres czynności poszczególnych wykonawców procesu obiegu projektu umowy, porozumienia lub aneksu; według treści tego załącznika podpis Dyrektora Departamentu oznaczał akceptację pod względem merytorycznym, celowościowym, gospodarczym i legalnym, podpis radcy prawnego oznaczał akceptację pod względem zgodności z prawem, podpis Naczelnika Wydziału w Departamencie Finansowym oznaczał sprawdzenie pod względem formalno-rachunkowym, podpis Skarbnika Województwa oznaczał kontrasygnatę zgodności z budżetem województwa.

³⁶ [1] dotacji w kwocie 47.993,72 zł udzielonej na podstawie umowy z dnia 16 maja 2011 r. nr UM_KN.042.1.110.2011 na realizację zadania pn. „XIX Międzynarodowy Konkurs Pianistyczny im. F. Chopina dla dzieci i młodzieży” przez Ośrodek Chopinowski w Szafarni; [2] dotacji w kwocie 10.000,00 zł udzielonej na podstawie umowy z dnia 12 maja 2012 r. nr UM_KN.042.1.107.2012 na realizację zadania pn. „Majówka jazzowa” przez Pałac Lubostron; [3] dotacji w kwocie 419.369,74 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” przez Operę Nova w Bydgoszczy; [4] dotacji w kwocie 220.000,00 zł udzielonej na podstawie umowy z dnia 2 lipca 2012 r. nr UM_KN-II.042.1.165.2012 na realizację zadania pn. „Bydgoski Festiwal Muzyczny - Międzynarodowy Festiwal Musica Antiqua Europae Orientalis” przez Filharmonię Pomorską w Bydgoszczy; [5] dotacji w kwocie 210.000,00 zł udzielonej na podstawie umowy z dnia 7 maja 2013 r. nr UM_KD.I.042.1.081.2013 na realizację zadania pn. „XX edycja Bydgoskiego Festiwalu Operowego” przez Operę Nova w Bydgoszczy.

- w jednym przypadku zaakceptowano rozliczenie dotacji pomimo, że przy udzielaniu zamówienia na usługi związane z realizacją zadania WIK naruszyła przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych³⁷ (dalej: „uPzp”);
- w jednym przypadku zaakceptowano rozliczenie dotacji pomimo, że WIK nie spełniło obowiązku umieszczenia trwałej tablicy informującej o sfinansowaniu zadania z dotacji oraz rozliczyło zadanie po terminie określonym w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 562-584, 636, 693-695, 705, 734-750, 821-824)

Skarbnik Województwa wyjaśnił, że Departament Finansów nie stwierdził w latach 2011-2013 przypadków nienależnego udzielenia dotacji lub udzielenia dotacji w nadmiernej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 517)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przedstawiciel Departamentu Inwestycji Urzędu nie brał udziału w odbiorze końcowym robót zadania inwestycyjnego Opery pn. „Modernizacja ciągów klimatyzacyjnych i zasilania energetycznego w budynku Opery Nova w Bydgoszczy” (który odbył się w dniu 30 października 2013 r.), co stanowiło naruszenie obowiązku określonego w § 3 umowy dotacji nr UM_KD.3041.1.027.2013 z dnia 12 marca 2013 r. (dalej: „umowy dotacji z dnia 12 marca 2013 r.”). Wartość robót odebranych bez udziału przedstawiciela Departamentu Inwestycji Urzędu Marszałkowskiego wynosiła łącznie 410 870,55 zł, a stosownie do treści § 8 ust. 4 uchwały nr 11/108/09 Zarządu Województwa z dnia 10 lutego 2009 r.³⁸ (dalej: „uchwały z dnia 10 lutego 2009 r.”) w przypadku zadań inwestycyjnych, zadań remontowych oraz zakupów składników majątkowych o wartości przekraczającej 10 000,00 zł w odbiorze mieli obowiązek uczestniczyć wyznaczeni pracownicy departamentu merytorycznego i Wydziału Inwestycji Urzędu. O terminie przewidzianym na dokonanie odbioru końcowego ww. zadanie Opera poinformowała Urząd w dniu 16 października 2013 r.

Pracownik Wydziału Planowania w Departamencie Inwestycji Urzędu odpowiedzialny za weryfikację wniosków o płatność z ww. dotacji wyjaśnił m.in., że prawdopodobnymi przyczynami nieobecności przy odbiorze końcowym ww. robót mogły być: duże obciążenie pracą w IV kwartale 2013 r. związane z uruchamianiem płatności dla poszczególnych zadań dotowanych przez Województwo oraz brak możliwości skorzystania z samochodu służbowego pozwalającego na terminową wizytę w miejscu czynności odbiorowych. Podał, iż dokumenty wskazane w treści protokołu odbioru spisane 30 października 2013 r. świadczyły o prawidłowości wykonania przyjętego zakresu prac określonego w umowie, a udział w odbiorze powołanego przez dotowanego doradcy technicznego gwarantował prawidłowość postępowania w czynnościach odbiorowych.

Naczelnik Wydziału Realizacji w Departamencie Inwestycji Urzędu wyjaśnił, iż Departament Inwestycji nie jest w stanie uczestniczyć we wszystkich odbiorach m.in. z uwagi na ograniczenia kadrowe oraz obciążenie zadaniami bieżącymi.

(dowód: akta kontroli, str. 540, 693-695, 704-706, 825,826, 828, 829)

2. Departament Inwestycji nie monitorował wypełnienia przez Operę obowiązku określonego w § 2 ust. 6 umowy dotacji z dnia 12 marca 2013 r., który dotyczył umieszczenia przez Operę w widocznym miejscu trwałej tablicy informującej o finansowaniu zadania ze środków Województwa. Stanowiło to naruszenie § 10 ust. 1 pkt. 2 uchwały z dnia 10 lutego 2009 r., zgodnie z którym Wydział Inwestycji Urzędu zobowiązany był monitorować realizację zadania poprzez dokonywanie wizji w terenie i uczestnictwo w kontrolach i odbiorach tych zadań.

³⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.).

³⁸ Uchwała nr 11/108/09 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego 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.

Ustalono, iż obowiązek umieszczenia w widocznym miejscu trwałej tablicy informującej o finansowaniu zadania ze środków Województwa został spełniony przez dotowanego dopiero w dniu 1 września 2014 r., tj. po ponad 9 miesiącach od przewidzianej w ww. umowie daty rozliczenia zadania.

Naczelnik Wydziału Realizacji w Departamencie Inwestycji Urzędu wyjaśnił, że nie posiadał wiedzy, czy stosowna tablica informacyjna była zamieszczona w momencie akceptacji rozliczenia dotacji na to zadanie ani czy jakkolwiek przedstawiciel Województwa weryfikował na miejscu obowiązek informowania, że zadanie było finansowane z dotacji celowej z budżetu Województwa. Wyjaśnił, że Departament Inwestycji nie był w stanie każdorazowo przeprowadzać tzw. wizyt monitorujących na miejscu realizacji zadania inwestycyjnego m.in. z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe oraz obciążenie sprawami bieżącymi.

(dowód: akta kontroli, str. 540, 541, 704-706, 821-824, 828)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na nierzetelne sprawowanie nadzoru nad WIK przy rozliczaniu dotacji celowych udzielonych z budżetu Województwa, tj.:

a) Województwo zaakceptowało rozliczenie dotacji na zadanie pn. „50 Bydgoski Festiwal Muzyczny”, pomimo iż część wydatków na jego realizację w kwocie 20 000,00 zł³⁹ poniesionych zostało z naruszeniem przepisów uPzp. Zgodnie z § 3 umowy z dnia 2 lipca 2012 r., Nr UM_KN-II.042.1.165.2012 o przyznaniu dotacji na ww. zadanie, dotowana instytucja kultury zobowiązana została do stosowania przepisów uPzp dla zamówień na dostawy i usługi związane z realizacją zadania objętego dotacją. Na dokumencie księgowym, stanowiącym podstawę rozliczenia ww. kwoty w ramach dotacji instytucja kultury wskazała, iż postępowanie o udzielenie zamówienia na usługi hotelowe przeprowadziła w trybie z wolnej ręki, tj. z pominięciem trybów konkurencyjnych wskazanych w art. 10 uPzp, powołując się na przesłanki określone w art. 5 ust. 1a uPzp. Przesłanki te nie zostały jednak zachowane, tj. zastosowanie trybu konkurencyjnego nie naruszałoby zasad celowego, oszczędnego i efektywnego dokonywania wydatków, zasad dokonywania wydatków w wysokości i w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań ani nie skutkowałoby poniesieniem straty w mieniu publicznym czy też uniemożliwieniem terminowej realizacji zadań.

Dyrektor DKiDN wyjaśnił, że Województwo nie wniosło uwag do trybu przeprowadzenia zamówienia na ww. usługi hotelarskie. Wskazał, iż z dokumentacji postępowania oraz ustnych wyjaśnień dotowanej WIK wynikało, że tylko w trybie skutecznych negocjacji w ramach trybu z wolnej ręki możliwe było m.in.: uzyskanie korzystnej ceny za noclegi w miesiącu wrześniu na poziomie 130,00 zł, w tym także dla osób towarzyszących gościom Filharmonii Pomorskiej, wydłużenie doby hotelowej do i powyżej dwóch godzin, zniwelowanie skutków finansowych w przypadku odwołania rezerwacji, zapewnienie dużego i taniego parkingu.

(dowód: akta kontroli, str. 716, 734-750, 845-849, 897, 903)

b) Województwo zaakceptowało rozliczenie dotacji z umowy Nr UM_KD.3041.1.027.2013 z dnia 12 marca 2013 r., pomimo nie spełnienia przez dotowaną instytucję kultury postanowienia § 4 ust. 1 tej umowy dotyczącego terminu rozliczenia otrzymanej dotacji (tj. najpóźniej do 15 listopada 2013 r.). Według adnotacji Urzędu dokonanej na karcie rozliczenia zadania objętego ww. umową spełnione zostały wszystkie wymogi wynikające z umowy pomimo, iż Beneficjent dotacji rozliczył to zadanie w dopiero dniu 8 stycznia 2014 r., tj. 54 dni po określonym w umowie terminie.

Ustalono, iż zapisy ww. umowy dotacji nie wskazywały terminu na złożenie ostatniego wniosku o płatność i wiązały datę zakończenia zadania z datą jego rozliczenia w formie karty rozliczenia. Naczelnik Wydziału Realizacji w Departamencie Inwestycji Urzędu

³⁹ Na podstawie faktury VAT nr 12/002958/RH z dnia 4 października 2012 r. na kwotę 21.907,41 zł netto (23.660,00 zł brutto).

wyjaśnił, że zapisy ww. umowy oraz innych umów dotacji na zadania inwestycyjne były niespójne m.in. z uwagi na fakt, iż nie uwzględniały konieczności weryfikacji wniosków o płatność przed terminem przedłożenia karty rozliczenia zadania.

Ustalono, iż w trakcie kontroli NIK podjęto działania w celu wprowadzenia w Urzędzie nowego wzoru umowy dotacji celowej na zadania inwestycyjne, doprecyzowującego m.in. kwestie dotyczące terminu zakończenia i rozliczenia zadania.

(dowód: akta kontroli, str. 636, 705, 827, 829-844)

2. NIK zwraca uwagę, iż w załączniku nr 2 do instrukcji sporządzania i obiegu dokumentów⁴⁰ nie określono: obiegu wniosku o uruchomienie dotacji oraz obiegu rozliczenia dotacji, o których mowa w , § 50 i 51 ww. instrukcji. Skarbnik Województwa wyjaśnił, że ww. załącznik nie został opracowany z uwagi na obszerny zakres tematyczny obejmujący wzory dokumentów oraz ich obieg. Wskazał, iż stosowne formularze oraz instrukcje ich obiegu, w szczególności w zakresie udzielania i rozliczania dotacji, powinny zostać opracowane w formie papierowej i elektronicznej do końca czerwca 2015 r., tj. planowanej daty zakończenia realizacji dwóch projektów informatycznych w ramach Europejskiego Programu Rozwoju Elektronicznej Administracji.

(dowód: akta kontroli, str. 221, 222, 233, 519, 520, 523-529)

Opis stanu
faktycznego

Nadzór merytoryczny

Zarząd Województwa przyporządkował zadania budżetowe do realizacji przez wojewódzkie jednostki organizacyjne oraz Departamenty Urzędu Marszałkowskiego⁴¹, tj. DKiDN nadzorował działalność statutową m.in. Opery, Filharmonii, Ośrodka Chopinowskiego w Szafarni, CSW „Znaki Czasu”.

(dowód: akta kontroli, str. 271)

W umowach zawartych przez Województwo z Dyrektorami Opery, Filharmonii i Ośrodka w sprawie warunków organizacyjno-finansowych działalności instytucji, określono program działania wraz ze wskaźnikami realizacji, m.in.: liczbę premier, spektakli, koncertów, konkursów, audycji, frekwencję itp.

(dowód: akta kontroli, str. 86-98, 119-130, 269)

W wyniku badania NIK dotyczącego realizacji planów sezonowych Opery oraz Filharmonii w sezonach artystycznych 2012/2013 i 2013/2014, ustalono m.in., że:

- Opera nie zrealizowała w pełni planu sezonowego 2012/2013, tj. nie nagrała na DVD spektaklu „Zniewolony umysł” oraz nie nagrała płyty recitalowej CD z ariami barytowymi;
- Opera nie zrealizowała w pełni planu sezonowego 2013/2014, tj. nie nagrała płyty recitalowej CD z ariami barytowymi, a ponadto w strukturze wydatków zwiększyła o 544 tys. zł udział wydatków związanych z organizacją premier oraz zmniejszyła o 363 tys. zł udział wydatków związanych z organizacją Bydgoskiego Festiwalu Operowego (dalej: „BFO”);
- w sezonie artystycznym 2013/2014 Opera nie wykonała dwóch z ośmiu mierników realizacji zadań, 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);
- w sezonie artystycznym 2013/2014 Filharmonia nie wykonała trzech z 18 mierników realizacji zadań, tj. przeciętnej liczby słuchaczy podczas koncertów obcych zespołów w ramach Bydgoskiego Festiwalu Muzycznego (wartość planowana - 500, wykonanie - 462), przeciętnej liczby słuchaczy audycji muzycznych (wartość planowana - 135, wykonanie - 130), przeciętnej liczby słuchaczy pozostałych projektów artystycznych (wartość planowana - 250, wykonanie - 186);

⁴⁰ Stanowiącej załącznik do Zarządzenia nr 5/2010 Marszałka Województwa z dnia 26 lutego 2010 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji sporządzania i obiegu dokumentów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

⁴¹ Uchwały Zarządu Województwa: Nr 1/6/11 z dnia 4.01.2011r., Nr 1/11/12 z dnia 4.01.2012 r., Nr 1/7/13 z dnia 2.01.2013 r.

- w sezonie artystycznym 2012/2013 realizacja wydatków Filharmonii przekroczyła planowane wydatki o 1 702 tys. zł (tj. zwiększyła się do poziomu 13 502 tys. zł);
- w sezonie artystycznym 2013/2014 realizacja wydatków Filharmonii przekroczyła planowane wydatki o 1 750 tys. zł (tj. zwiększyła się do poziomu 13 550 tys. zł).

Dyrektor DKiDN wyjaśnił, iż wartości mierników realizacji zadań podane w planie sezonowym Opery na 2013/2014 miały charakter przybliżony, a przywołane przez Dyrektora Opery argumenty dotyczące niezrealizowania wydawnictw płytowych (tj. brak licencji, przesunięcie terminu nagrania przez solistę - wykonawcę) mogą stanowić podstawę do przyjęcia sprawozdania z realizacji planu w tym sezonie. Ponadto wskazał, że z uwagi na skalę przedsięwzięcia, jakim jest Bydgoski Festiwal Operowy, zmiany w strukturze wydatków Opery w sezonie 2013/2014 związane z jego organizacją były w jego ocenie mało znaczące.

Odnosząc się do kwestii wzrostu wydatków Filharmonii w stosunku do wielkości ujętych w planach sezonowych 2012/2013 i 2013/2014 Dyrektor DKiDN wskazał, że instytucje kultury samodzielnie gospodarują przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzą samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadą efektywności ich wykorzystania. Wyjaśnił także, iż wskaźnik przeciętnej liczby słuchaczy, który nie został zrealizowany w sezonie 2013/2014, nie jest miarodajny do określenia efektywności działań Filharmonii.

(dowód: akta kontroli, str. 213, 218, 219, 895-987)

W odpowiedzi na pytanie, jak organizator ocenia działalność merytoryczną WIK w zakresie realizowania przez nie zadań statutowych oraz czy były podejmowane działania w celu wyegzekwowania od nich realizacji przedsięwzięć, na które jest zapotrzebowanie, Dyrektor DKiDN wyjaśnił, że comiesięczne sprawozdania merytoryczne dają obraz bieżącej realizacji zadań statutowych instytucji i są podstawą do oceny ich dyrektorów. Na ich podstawie, na tle sprawozdań finansowych, Samorząd Województwa pozytywnie ocenia działalność merytoryczną wspólnych instytucji kultury. Nie miały miejsca przypadki egzekwowania od WIK realizacji dodatkowych przedsięwzięć. Wszelkie inicjatywy korzystne z punktu widzenia potrzeb Województwa (np. jego promocji) czy przewidywanych potrzeb mieszkańców (np. zwiększenie uczestnictwa w kulturze) były realizowane wspólnie z instytucjami na zasadzie partnerstwa korzyści.

Ponadto Dyrektor DKiDN wyjaśnił, że w realizowanych projektach czy programach wiążących się ze współpracą z instytucjami kultury, Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego nigdy nie wykluczał instytucji współprowadzonych z innymi podmiotami.

(dowód: akta kontroli, str. 198)

Ocenianie funkcjonowania działalności WIK

Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego nie opracował odrębnych zasad dokonywania oceny funkcjonowania wspólnych instytucji kultury.

(dowód: akta kontroli, str. 199)

Dyrektor DKiDN wyjaśnił, że do wszystkich instytucji kultury, dla których Województwo pełni funkcję organizatora, stosuje się te same zasady, bez względu czy to jest instytucja współprowadzona, czy nie. Oceny działalności instytucji dokonuje na podstawie tych samych dokumentów, których wzory określone są uchwałami Sejmiku Województwa oraz Zarządu Województwa. Podstawowa ocena funkcjonowania instytucji w danym roku dokonywana jest w oparciu o sprawozdania roczne, zawierające:

- sprawozdanie z wykonania planu finansowego instytucji za dany rok wraz informacją dodatkową - opisową,
- sprawozdanie z wykorzystania dotacji za dany rok,
- arkusz zawierający analizę przychodów i kosztów wg rodzajów działalności instytucji,
- arkusz zawierający analizę świadczonych usług działalności instytucji kultury za dany rok,
- arkusz zawierający analizę zatrudnienia i kosztów zatrudnienia,

– opisowe sprawozdanie z działalności merytorycznej instytucji.

Arkusze zawierające analizę przychodów i kosztów wg rodzajów działalności instytucji, analizę świadczonych usług działalności instytucji kultury oraz analizę zatrudnienia i kosztów zatrudnienia umożliwiają miernikowe sprawdzenie działalności instytucji w danym roku, a także ich porównanie z latami poprzednimi.

(dowód: akta kontroli, str. 199)

Podstawę oceny WIK stanowiły w kontrolowanym okresie także miesięczne sprawozdania dyrektorów instytucji, na podstawie których Dyrektor DKiDN dokonywał oceny ich pracy oraz występował do Marszałka Województwa w wnioskiem o przyznanie premii, po jego uprzednim zatwierdzeniu przez Wicemarszałka Województwa. Tryb i zasady przyznawania tych premii określono Zarządzeniem nr 4/08. Stosownie do ww. zasad⁴² przy dokonywaniu oceny brano były pod uwagę następujące kryteria: [1] stopień realizacji zadań merytorycznych wynikających z zakresu działania instytucji; [2] terminowa realizacja zadań; [3] rzetelność i terminowość wykonywanych poleceń; [4] terminowość składanych sprawozdań; [5] realizacja planu finansowego; [6] przestrzeganie porządku i dyscypliny pracy; [7] ilość i zasadność skarg i zażaleń na działalność instytucji; [8] wyniki kontroli przeprowadzonych w instytucji; [9] efektywność pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł niż budżet województwa.

W okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki obniżenia wysokości premii dla dyrektora WIK⁴³ z uwagi na niespełnienie kryteriów oceny, tj.:

- w 2011 roku niższą premię za lipiec 2011 r. otrzymał Dyrektor Opery Nova w Bydgoszczy, w związku z niezrealizowaniem premiery planowanego w czerwcu spektaklu plenerowego;
- w 2012 roku niższą premię za styczeń 2012 r. otrzymał Dyrektor Opery Nova w Bydgoszczy, w związku z niezrealizowaniem planowanych przychodów i wykonaniem budżetu z wynikiem ujemnym (przychody z najmu i dzierżawy oraz reklam były niższe od planowanych o 584 400 zł.).

(dowód: akta kontroli, str. 846, 850-853, 857-860)

Kryteria oceny WIK zostały też określone w Uchwale nr 18/540/12 Zarządu Województwa z dnia 9 maja 2012 r.⁴⁴ w sprawie określenia zasad przyznawania nagrody rocznej. Stosownie do treści § 4. ust. 5 tej uchwały wysokość przyznanej nagrody rocznej dyrektorom WIK została uzależniona od następujących czynników: [1] pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych, poza budżetowych, na działalność statutową jednostki; [2] brak w jednostce zobowiązań wymagalnych (których termin płatności przypadł na koniec roku obrotowego lub wcześniej) na koniec roku obrotowego; [3] zmniejszenie poziomu zobowiązań wymagalnych na koniec roku obrotowego w porównaniu z końcem poprzedniego roku obrotowego; [4] uzyskanie nagrody, wyróżnienia itp. w związku z prowadzoną działalnością statutową jednostki.

(dowód: akta kontroli, str. 851-853)

Realizacja wspólnych projektów

W kontrolowanym okresie Województwo realizowało przy współpracy z WIK projekty pn. „Kujawsko-Pomorskie Menu Kulturalne” oraz „Promocja dziedzictwa kulturowego poprzez markowe imprezy kulturalne”. Projekty te współfinansowane były ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Osi priorytetowej 5 „Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw” Działania 5.5. „Promocja i rozwój markowych produktów” w ramach RPO Województwa na lata 2007-2013 oraz ze środków budżetu Województwa.

⁴² § 3 ust.2 załącznika nr 2 do ww. zarządzenia nr 4/08 z dnia 23 stycznia 2008 r.

⁴³ Stosownie do § 1 ust. 4 załącznika nr 2 do ww. zarządzenia nr 4/08 z dnia 23 stycznia 2008 r. wysokość premii nie mogła przekroczyć 30% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego dyrektora wypłaconego w miesiącu poprzedzającym miesiąc, w którym została podjęta decyzja o przyznaniu premii.

⁴⁴ Uchwała nr 18/540/12 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 9 maja 2012 r. w sprawie określenia zasad przyznawania nagrody rocznej (zmieniona uchwałą nr 27/864/12 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 11 lipca 2012 r. oraz uchwałą nr 33/1159/14 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 13 sierpnia 2014 r.

Badanie pięciu zadań⁴⁵ realizowanych wspólnie z WIK w ramach ww. projektów w 2013 r. o łącznej wartości 2 173,7 tys. zł wykazało m.in., że :

- wydatki poniesione na realizację zadań były zgodnie z tabelą planowanych wydatków w ramach projektu;
- dokumenty księgowe stanowiące podstawę do rozliczenia zadań były badane przez Województwo pod kątem zgodności operacji gospodarczej z prawem, pod względem merytorycznym i celowościowym oraz zgodności z projektem; dokumenty te były też poddawane kontroli formalno-rachunkowej; na każdym dowodzie znajdowała się adnotacja o współfinansowaniu projektu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz ze środków Województwa w ramach RPO Województwa na lata 2007-2013, każdorazowo zamieszczono też adnotację o zgodności wydatku z uchwałą Zarządu Województwa w sprawie przyznania dofinansowania na realizację projektu;
- we wszystkich realizowanych formach promocji zadań wskazywano nazwę projektu oraz herb Województwa;
- każdorazowo po zrealizowaniu zadania WIK przedkładały sprawozdania merytoryczne potwierdzające osiągnięcie zakładanych celów i rezultatów.

(dowód: akta kontroli, str. 988-1134)

W zakresie oceny współpracy wszystkich podmiotów przy realizacji ww. projektów, Dyrektor DKiDN wyjaśnił, że: „Realizacja projektów „Kujawsko-Pomorskie Menu Kulturalne” i „Promocja dziedzictwa kulturowego poprzez markowe imprezy kulturalne” wiązała się ze współpracą z wiodącymi instytucjami kultury regionu, które wzbogacały swoją ofertę dzięki dofinansowaniu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz ze środków budżetu Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Bardzo dobrze przebiegająca współpraca instytucji z Samorządem Województwa, zarówno od strony merytorycznej i artystycznej jak i promocyjnej, sprawiła, iż pierwszy z projektów będzie kontynuowany w latach następnych pod tą samą nazwą, drugi z nich ma swego następcę w postaci podobnego projektu pn. „Promocja marki Województwa Kujawsko-Pomorskiego poprzez wydarzenia kulturalne”.

(dowód: akta kontroli, str. 198)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie współprowadzenia i nadzoru nad wspólnymi instytucjami kultury.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁴⁶, wnosi o:

1. Zapewnienie nadzoru nad realizacją przez pracowników Urzędu obowiązków Województwa wynikających z umów o udzielenie dotacji zawieranych z wspólnymi instytucjami kultury.
2. Zwiększenie skuteczności sprawowanego nadzoru nad wspólnymi instytucjami kultury przy rozliczaniu dotacji celowych udzielonych z budżetu Województwa, w szczególności poprzez dokonywanie wizji w terenie, uczestnictwo w kontrolach i odbiorach robót.

⁴⁵ W ramach projektu „Kujawsko- Pomorskie Menu Kulturalne”: [1] zadanie pn. „XXI Międzynarodowy Konkurs Pianistyczny w Szafarni” o wartości 97.659,80 zł, zrealizowane na podstawie porozumienia nr UM_KD.042.1.085.2013 z dnia 10 maja 2013 r. z Ośrodkiem ; [2] zadanie pn. „XX Bydgoski Festiwal Operowy” o wartości 450.000,00 zł, zrealizowane na podstawie umowy zlecenia nr WZP.273.60.2013 z dnia 24 kwietnia 2013 r. wspólnie z Operą; [3] zadanie pn. „51 Bydgoski Festiwal Muzyczny” o wartości 450.000,00 zł zrealizowane na podstawie umowy zlecenia nr WZP.273.45.2013 z dnia 13 września 2013 r. przez Filharmonię ; W ramach projektu „Promocja dziedzictwa kulturowego poprzez markowe imprezy kulturalne”; [4] kampanię promocyjną dziedzictwa kulturowego Województwa w terminie od 1 maja do 1 października 2013 r. o wartości 368.000,00 zł, zrealizowaną na podstawie umowy zlecenia nr WZP.273.21.2013 z dnia 23 maja 2013 r. wspólnie z Filharmonią; [5] kampanię promocyjną dziedzictwa kulturowego Województwa w terminie od 1 maja do 1 października 2013 r. o wartości 808.000,00 zł, zrealizowaną na podstawie umowy zlecenia nr WZP.273.19.2013 z dnia 23 maja 2013 r. wspólnie z Operą.

⁴⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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.

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

.....
miejsowość

.....
Data

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

Kontroler
Sylwia Woźniak-Waszak
specjalista k.p.

.....
Podpis

.....
Podpis

Kontroler
Mateusz Grynicz
starszy inspektor k.p.

.....
Podpis