



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Jacek Uczkiewicz

LBY – 4101-015-05/2014  
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<br>Delegatura w Bydgoszczy                                                                                                                                                                                                                     |
| Kontrolerzy                         | 1. Leszek Murat, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91196 z 18 sierpnia 2014 r.;<br>2. Karol Sobieszczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91197 z 19 sierpnia 2014 r.<br>[Dowód: akta kontroli str. 1-4] |
| Jednostka kontrolowana              | Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej „Ministerstwo” lub „MKiDN”), ul. Krakowskie Przedmieście 15/17, 00-071 Warszawa.                                                                                                                                  |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Małgorzata Omilanowska – Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej „Minister”). <sup>1</sup><br>[Dowód: akta kontroli str. 5-8]                                                                                                                                 |

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>2</sup>

### Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą (od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2014 r.) Minister współprowadził na terenie województwa kujawsko-pomorskiego trzy samorządowe instytucje kultury, tj. Operę Nova w Bydgoszczy (dalej „Opera”), Filharmonię Pomorską im. Ignacego Jana Paderewskiego w Bydgoszczy (dalej „Filharmonia”) oraz Centrum Sztuki Współczesnej „Znaki Czasu” w Toruniu (dalej „Centrum”) w sposób określony w umowach o ich utworzeniu i wspólnym prowadzeniu. W szczególności systematycznie dokonywał analiz ich funkcjonowania, opiniował zapisy statutów, delegował swoich przedstawicieli do organów opiniotwórczo-doradczych wspólnych instytucji kultury (dalej „WIK”) oraz udzielał dotacji podmiotowych na działalność bieżącą w wysokości przewyższającej minimalne kwoty określone w ww. umowach.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły dokonywania przez Ministra ocen WIK bez opracowanych wskaźników i metodologii ich sporządzania, co nie zapewniało jednolitości i obiektywizmu oceniania. Izba zwraca też uwagę, że brak powiązania wysokości udzielanego wsparcia finansowego z ocenami nie przyczyniał się do efektywniejszego funkcjonowania dotowanych instytucji. W związku z powyższym – w ocenie NIK – nałożenie na WIK dodatkowych obowiązków sprawozdawczych na potrzeby tych ocen było niezasadne.

<sup>1</sup> Pani Małgorzata Omilanowska sprawuje urząd Ministra od 17 czerwca 2014 r. Poprzednio urząd ten sprawował Pan Bogdan Zdrojewski (od 16 listopada 2007 r.).

<sup>2</sup> 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 dałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Współprowadzenie instytucji kultury

Opis stanu  
faktycznego

1.1. Założenia polityki państwa w obszarze kultury określono w *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020*<sup>3</sup> (dalej „Strategia 2020”), a także w strategiach wcześniejszych, tj. w *Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004-2013* (dalej „Strategia 2004-2013”) oraz w *Uzupełnieniu Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004-2020* (dalej „Strategia 2004-2020”)<sup>4</sup>.

W Strategii 2004-2013 oraz w Strategii 2004-2020 wskazano m.in. na brak instytucji wspólnych dla Ministra Kultury i jednostek samorządu terytorialnego oraz niezbędność zinstytucjonalizowania platformy współpracy pomiędzy państwem a samorządami również poprzez wykorzystanie w większym stopniu możliwości tworzenia i prowadzenia wspólnych instytucji kultury (dalej: „WIK”). Ponadto wspólne instytucje kultury zostały określone jako jedne z instrumentów realizacji Strategii 2004-2013.

[Dowód: akta kontroli str. 52, 47-48, 73-74, 214, 291, 294, 296-297, 299, 307, 337-340, 342, 468, 760-771, 820, 830-835, 836]

Od czasu wejścia w życie Strategii 2004-2013 Minister zaangażował się we współprowadzenie z jednostkami samorządowymi 33 instytucji kultury<sup>5</sup>. Natomiast w okresie objętym kontrolą do Ministra wpłynęło łącznie sześć wniosków o współprowadzenie instytucji kultury<sup>6</sup>, z których uwzględniono tylko jeden.

W latach 2011-2014 (I połowa) na terenie województwa kujawsko-pomorskiego Minister prowadził wspólnie z jednostkami samorządowymi trzy instytucje kultury (wszystkie od 1 stycznia 2006 r.):

- Operę i Filharmonię: wraz z Województwem Kujawsko-Pomorskim – ich organizatorem;
- Centrum: wraz z Gminą Miasto Toruń – jego organizatorem oraz Województwem Kujawsko-Pomorskim – jego współprowadzącym.

[Dowód: akta kontroli str. 47, 85-117, 214, 836]

W przypadku Opery i Filharmonii podstawowym kryterium podjęcia przez Ministra decyzji o ich współprowadzeniu była specyfika oraz obszar działalności merytorycznej tych instytucji (jedynie tego typu instytucje w województwie). Centrum natomiast powstało w ramach realizacji Narodowego Programu Kultury „Znaki Czasu”, którego jednym z celów było wyrównanie różnic w zakresie dostępu do sztuki współczesnej między poszczególnymi regionami kraju. Wybierając lokalizację wzięto pod uwagę fakt, że w regionie kujawsko-pomorskim dotychczas nie było tego rodzaju instytucji, miasto Toruń jest ośrodkiem akademickim kształcącym w zakresie

<sup>3</sup> Stanowiącej załącznik do uchwały nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020” (M.P. z 2013 r., poz. 378).

<sup>4</sup> Strategia 2004-2013 została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 21 września 2004 r. (protokół ustaleń Rady Ministrów Nr 40/2004 pkt 4), natomiast Strategia 2004-2020 została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 14 czerwca 2005 r. (protokół ustaleń Rady Ministrów Nr 24/2005 pkt 3).

<sup>5</sup> Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. W całym kraju w latach 2011, 2012 oraz w I poł. 2014 r. Minister prowadził 77 instytucji kultury, w tym 44 samodzielnie (z tego żadnej w województwie kujawsko-pomorskim), a 33 wspólnie z jednostkami samorządowymi. W 2013 r. Minister prowadził 78 instytucji kultury, w tym 44 samodzielnie (z tego żadnej w województwie kujawsko-pomorskim), a 34 wspólnie z jednostkami samorządowymi.

<sup>6</sup> Zaden z nich nie dotyczył instytucji kultury z województwa kujawsko-pomorskiego.

sztuk wizualnych, a także jest atrakcyjne turystycznie, co zwiększa potencjalną liczbę odbiorców (również zagranicznych).

[Dowód: akta kontroli str. 85-116, 504, 838, 847]

W ocenie Pani Minister współprowadzenie instytucji kultury z organami samorządowymi jest przydatnym narzędziem wspomagającym rozwój instytucji na terenie Polski. Przyczyniło się ono do wzrostu rangi objętych nim instytucji, a perspektywa współprowadzenia umożliwiła utworzenie nowych podmiotów, np. Centrum, które rozwinęło nie tylko ogólnopolską, ale także międzynarodową działalność. Ministerialna ranga ułatwia również pozyskiwanie środków od sponsorów. W niektórych przypadkach współprowadzenie umożliwiło samorządom podjęcie istotnych decyzji inwestycyjnych, w tym także przyczyniło się do pozyskania środków europejskich. Pani Minister wskazała również, że wśród instytucji współprowadzonych przez MKiDN dominuje pogląd, iż współprowadzenie stanowi źródło szczególnego prestiżu instytucji, podkreślając jej ponadregionalny, „narodowy” charakter. W przypadku nowopowstałych instytucji wypełniających kulturową lukę, stosunkowo najprościej zauważyć można uzyskane efekty, które mierzone są liczbą uczestników i zrealizowanych przedsięwzięć kulturalnych o zasięgu ogólnopolskim i międzynarodowym oraz programów edukacyjnych adresowanych do różnych grup odbiorców. Dobrym przykładem – zdaniem Pani Minister – może być Centrum, gromadzące rokrocznie ponad 90 tys. widzów.

Za utrudnienia w zarządzaniu instytucjami kultury Pani Minister uznała stagnację oraz wytwarzanie postaw roszczeniowych WIK, czemu sprzyja pozyskiwanie przez te instytucje stałej dotacji od samorządu i MKiDN. Pani Minister poinformowała, że niektóre współprowadzone instytucje tylko w niewielkim stopniu zabiegają o pozyskiwanie funduszy ze środków pozabudżetowych. Dostrzegalna jest również pewna presja na MKiDN, aby wzmacniało i rozszerzało zakres współprowadzenia instytucji kultury, ponieważ w opinii samorządów ułatwia to rozwiązywanie sytuacji kryzysowych w płaszczyźnie merytorycznej, organizacyjnej, a zwłaszcza finansowej. Nie wyklucza także, że współprowadzenie w niektórych przypadkach z wartości dodanej, wnoszonej przez dotację Ministra, przekształciło się – w pojęciu organizatorów samorządowych – w odciążenie ich budżetu przeznaczonego na kulturę. Może być to wynikiem wieloletniego okresu współprowadzenia bez wyraźnie zarysowanej perspektywy jego zakończenia, co skutkuje traktowaniem dotacji MKiDN nie jako dodatku, lecz corocznej normy. Tymczasem – zdaniem Pani Minister – współprowadzenie nie może być traktowane jako zdejmowanie obowiązków i odpowiedzialności z organizatora samorządowego, a dotacja MKiDN wykorzystywana do zrównoważenia budżetu. By zapobiec tego rodzaju negatywnym skutkom zaczęto wprowadzać horyzont czasowy w zawieranych umowach. Dzięki temu Minister w przypadku nowych umów ma już możliwość kontrolowanego wycofania się ze współprowadzenia, nie ryzykując załamania budżetu instytucji.

[Dowód: akta kontroli str. 124-126]

**1.2.** Minister prowadził rejestr instytucji kultury, dla których był organizatorem, w formie zgodnej z rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury<sup>7</sup>. W Biuletynie Informacji Publicznej Ministra zamieszczono rejestr, informacje o rejestrze oraz o sposobie udostępniania danych w nim zawartych, co było zgodne z § 10 ust. 1 tego rozporządzenia<sup>8</sup>. Ponadto Minister publikował na

<sup>7</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 189.

<sup>8</sup> <http://bip.mkidn.gov.pl/pages/rejestry-ewidencje-archiwa-wykazy/biuro-obslugi-prawnej.php> (wg stanu na 14 października 2014 r.).

własnej stronie internetowej zaktualizowane informacje o współprowadzonych przez siebie instytucjach kultury, a wpisanych do rejestru organizatorów samorządowych<sup>9</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 58-63]

**1.3.** Zasady współpracy Ministra ze współprowadzącymi instytucje kultury z terenu województwa kujawsko-pomorskiego były uregulowane, prócz ustawy z dnia 20 października 1991 r. o *organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*<sup>10</sup> (dalej „ustawa o kulturze”), także umowami o współprowadzeniu tych instytucji. W przypadku Opery, Filharmonii i Centrum współprowadzący ustalili, że nadzór nad funkcjonowaniem tych instytucji należy do organizatora (tj. jednostki samorządowej), „poza uprawnieniami poszczególnych stron wynikających z umowy i ze statutu”. W żadnej z wyżej wymienionych umów strony nie określiły systemu wymiany informacji między współprowadzącymi, w tym m.in. na temat przyjętych mierników efektywności zadań realizowanych przez wspólnie prowadzoną instytucję kultury czy oceny jej statutowej działalności. Pani Minister wyjaśniła, że „nie istnieją zapisy zobowiązujące strony do wzajemnej wymiany informacji dotyczących ocen współprowadzonych instytucji kultury. Instytucje informują Ministra MKiDN o przeprowadzonych kontrolach, w tym także przez współorganizatorów, w trybie sprawozdań. Te dokumenty mogą stanowić pośrednie źródło informacji nt. przedmiotowej oceny”.

[Dowód: akta kontroli str. 66, 85-117, 121, 505-508, 827]

## **2. Nadzorowanie wspólnych instytucji kultury**

**2.1.** Z zapisów umów o współprowadzenie Opery, Filharmonii i Centrum oraz z ich statutów wynikały następujące kompetencje nadzorcze Ministra:

- **Filharmonia i Opera:** uzgadnianie wraz z organizatorem treści statutu i wprowadzanych do niego zmian, powoływanie i odwoływanie dyrektora w uzgodnieniu z Ministrem, uzyskiwanie informacji o zamiarze utworzenia przez dyrektora organów opiniodawczo-doradczych i desygnowanie jednego przedstawiciela do tego organu, uzyskiwanie kopii sprawozdań z wykonania zadań w zakresie rzeczowym i finansowym, uzyskiwanie kopii materiałów dotyczących planowania oraz kopii rocznych sprawozdań finansowych oraz uzyskiwanie dokumentu zatwierdzającego sprawozdanie finansowe, wyrażanie zgody na powołanie i odwołanie zastępcy dyrektora ds. artystycznych (jeżeli jest jednym z zastępców dyrektora);
- **Centrum:** porozumiewanie się z organizatorem w sprawie treści statutu i wprowadzanych do niego zmian, opiniowanie powołania i odwołania Dyrektora lub Zarządcy Centrum, desygnowanie trzech osób do Rady Programowej, uzyskiwanie kopii sprawozdań z wykonania zadań w zakresie rzeczowym i finansowym oraz materiałów dotyczących planowania, a także kopii rocznych sprawozdań finansowych z dokumentem zatwierdzającym, wyrażanie opinii w sprawie powołania i odwołania zastępcy dyrektora ds. programowych.

[Dowód: akta kontroli str. 66, 85-117]

**2.2.** Zakres i tryb nadzoru oraz kontroli MKiDN nad współprowadzonymi przez Ministra samorządowymi instytucjami kultury zostały określone w zarządzeniach

<sup>9</sup> <http://www.mkidn.gov.pl/pages/strona-glowna/kultura-i-dziedzictwo/instytucje-kultury-w-polsce/instytucje-wspolprowadzone.php> (wg stanu na 14 października 2014 r.).

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 406.

w sprawie nadzoru.<sup>11</sup> Zgodnie z tymi zarządzeniami, nadzór MKiDN obejmował w szczególności:

- całość gospodarki finansowej, w tym: prawidłowość i terminowość pobierania dochodów, zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem, prawidłowość wykorzystania środków finansowych, w tym zakres realizowanych zadań;
- wykorzystanie dotacji udzielonych z budżetu państwa, w tym prawidłowość ich wykorzystania pod względem zgodności z przeznaczeniem;
- realizację zadań finansowanych z budżetu państwa, w tym relację między wysokością wykorzystanej dotacji a stopniem realizacji przewidzianych do sfinansowania w jej ramach zadań;
- monitorowanie efektywności i skuteczności realizacji planowanych wydatków oraz wykonania mierników w układzie zadaniowym.

[Dowód: akta kontroli str. 66, 366-455]

**2.3.** Nadzór nad działalnością Opery, Filharmonii i Centrum sprawował Departament Narodowych Instytucji Kultury (dalej „DIK”), zgodnie z obowiązującym od 24 września 2010 r. Regulaminem Organizacyjnym MKiDN<sup>12</sup>. W szczególności do obowiązków DIK należało:

- wykonywanie zadań wynikających z uprawnionego nadzoru Ministra nad tymi jednostkami;
- gromadzenie i analiza informacji, monitorowanie działalności programowej i finansowej, opracowywanie wskaźników i metodologii ocen;
- organizowanie konkursów na dyrektorów nadzorowanych instytucji kultury oraz udział w konkursach organizowanych przez organy samorządu terytorialnego.

[Dowód: akta kontroli str. 9-38]

Zadania nadzorcze w ramach DIK realizowały Wydział Nadzoru nad Instytucjami Artystycznymi (nadzór nad Filharmonią oraz Operą) oraz Wydział Restrukturyzacji i Nadzoru nad Instytucjami Kultury (nadzór nad Centrum).

[Dowód: akta kontroli str. 9-33, 39-43, 128]

Realizowanie bezpośrednich zadań wynikających z nadzoru Ministra nad działalnością Opery, Filharmonii i Centrum przypisano dwóm pracownikom DIK, po jednym z dwóch ww. wydziałów. Ich zakres obowiązków obejmował bieżącą analizę i ocenę funkcjonowania tych instytucji, w tym m.in. sporządzanie okresowej oceny ich działalności oraz merytorycznej opinii o przedkładanych przez te jednostki rocznych sprawozdaniach finansowych. Ponadto w nadzorze uczestniczyła także osoba zajmująca Stanowisko do spraw Nadzoru Finansowego w DIK.

[Dowód: akta kontroli str. 41, 215-217, 742]

**2.4.** W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2014 r. Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli (dalej także „Biuro Kontroli”) nie planowało i nie przeprowadziło kontroli w instytucjach kultury współprowadzonych przez Ministra

<sup>11</sup> Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (dalej „zarządzenie w sprawie nadzoru z 2013 r.”) poprzedzone zarządzeniem Nr 28 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (dalej „zarządzenie w sprawie nadzoru z 2010 r.”).

<sup>12</sup> Zarządzenie nr 25 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 24 września 2010 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Obwieszczenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 stycznia 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Nr 25 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MKiDN z 2014 r., poz. 3).

z terenu województwa kujawsko-pomorskiego (nie wpłynęły także do Biura Kontroli wnioski o przeprowadzenie takich kontroli). W tym okresie Ministerstwo przeprowadziło jedną kontrolę we współprowadzonych przez Ministra instytucjach kultury spoza województwa kujawsko-pomorskiego w zakresie prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sporządzania sprawozdań finansowych.

[Dowód: akta kontroli str. 34-36, 44, 120, 817]

W latach 2011-2014 jedno zadanie zapewniające przeprowadzone przez audytora odnosiło się do problematyki nadzoru Ministra nad działalnością instytucji kultury, jednakże bez odniesień do WIK. W ramach zadania pn. *Powoływanie dyrektorów instytucji kultury* wydano dwa zalecenia, w tym jedno dotyczące samorządowych instytucji kultury: ustalenie minimalnego zakresu informacji zarządczej gromadzonej w komórkach MKiDN odnoszącej się do powoływania dyrektorów (w szczególności termin, podstawa prawna oraz długość zawieranego kontraktu) oraz opracowanie procedur wewnętrznych w tym zakresie.

Pan Jacek Olbrycht – Dyrektor Generalny MKiDN wyjaśnił m.in., że „nie wprowadzono w Ministerstwie (...) dodatkowych procedur wewnętrznych odnoszących się do powoływania dyrektorów państwowych i samorządowych instytucji kultury.” DIK „gromadzi informacje dotyczące powoływania dyrektorów instytucji kultury, wskazujące w szczególności na: termin, podstawę prawną i długość zawieranego kontraktu (...). Z uwagi na przyznanie Biuru Audytu (...) jednego etatu audytora wewnętrznego (...) cykl audytu wewnętrznego w MKiDN, tj. okres, w którym badaniu powinny podlegać wszystkie istotne obszary organizacji, wynosi sześć lat”. Pan Zenon Butkiewicz – Dyrektor DIK wyjaśnił m.in., że „brak ustalenia w DIK takich procedur wynika z tego, że ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej po nowelizacji w 2012 r. stwarza wystarczająco jasne zasady działania co do powoływania dyrektorów samorządowych instytucji kultury. Zasady te nie wymagają doprecyzowania (...).”

[Dowód: akta kontroli str. 503-504, 792, 1989-1990, 1995]

### **3. Współfinansowanie wspólnych instytucji kultury**

#### *Dotacje podmiotowe*

**3.1.** W umowach o współprowadzeniu Opery, Filharmonii i Centrum określono minimalną coroczną kwotę dotacji podmiotowej współprowadzących. W latach 2011-2014 Minister udzielał dotacji podmiotowych i celowych dla Opery, Filharmonii i Centrum w trybie zarządzeń w sprawie nadzoru. Jednostki przedkładały departamentowi nadzorującemu w MKiDN m.in. projekty planów działalności bieżącej na przyszły rok budżetowy wraz z wnioskowaną kwotą dotacji, a departament nadzorujący przedkładał Departamentowi Finansowemu (dalej także „DF”) wykaz rekomendowanych przedsięwzięć, które powinny być zrealizowane przez te jednostki.

Pani [...] <sup>13</sup> – specjalista w Wydziale Nadzoru nad Instytucjami Artystycznymi DIK wyjaśniła m.in., że „Oceny nie mają wpływu na wysokość dotacji podmiotowej” oraz że „minimalna dotacja podmiotowa jest zagwarantowana w umowie, natomiast jej zwiększenie jest zależne od zasadności wniosku instytucji o zwiększenie dotacji oraz od możliwości finansowych budżetu MKiDN.” Pan Jacek Olbrycht – Dyrektor Generalny MKiDN wyjaśnił m.in., że „planując dotacje na poszczególne lata resort kultury kierował się wielkością limitu wydatków

<sup>13</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

przyznanych dla cz. 24 (...) na dany rok przez Ministra Finansów, założeniami do projektu budżetu, potrzebami zgłoszonymi przez instytucje i departamenty. Dokonując podziału środków w ramach przyznanego limitu resort kultury w pierwszej kolejności musi zapewnić pokrycie dla wydatków tzw. sztywnych, np. wynagrodzenia z pochodnymi (...). W przypadku instytucji współprowadzonych podstawą do ustalenia dotacji, w szczególności podmiotowej, są zapisy umów (...), w których określone zostały minimalne wysokości środków od poszczególnych współorganizatorów na pokrycie kosztów funkcjonowania”.

[Dowód: akta kontroli str. 49-52, 126, 366-455, 741-742, 817, 823-824, 827]

**3.2.** W latach 2011-2014<sup>14</sup> Minister przyznał Operze, Filharmonii i Centrum dotacje podmiotowe w łącznej wysokości 29 455 tys. zł, tj. o 2 819 tys. zł (10,6%) więcej od łącznej kwoty, którą zobowiązał się przekazać w umowach o ich współprowadzeniu, tj.:

- Opera otrzymała od Ministra dotację podmiotową w łącznej wysokości 12 860 tys. zł, tj. o 19,5% więcej od wysokości dotacji zagwarantowanej w umowie o współprowadzeniu Opery (tj. 2 690 tys. zł rocznie)<sup>15</sup>;
- Filharmonia otrzymała od Ministra dotację podmiotową w łącznej wysokości 5 949 tys. zł, tj. o 8,6% więcej od wysokości dotacji zagwarantowanej w umowie o współprowadzeniu Filharmonii (tj. 1 370 tys. zł rocznie)<sup>16</sup>;
- Centrum otrzymało od Ministra dotację podmiotową w łącznej wysokości 10 646 tys. zł, tj. o 2,4% więcej od wysokości dotacji zagwarantowanej w umowie o współprowadzeniu Centrum (tj. 2 599 tys. zł rocznie)<sup>17</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 89, 97, 115, 476]

Z wyjaśnień udzielonych przez Panią [...] <sup>18</sup> – głównego specjalistę na Samodzielnym Stanowisku ds. Nadzoru Finansowego w DIK wynika, że dokonywana w MKiDN weryfikacja wydatków Opery, Filharmonii i Centrum pod kątem zapewnienia uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów polegała m.in. na ocenianiu działalności tych jednostek za dany rok budżetowy. Wynik pozytywny oznaczał uznanie, że cele statutowe instytucji zostały osiągnięte, a pozytywna ocena działalności finansowej świadczyła o prawidłowo wydatkowanych środkach. Na analizę efektywności składała się także analiza poniesionych kosztów na dane przedsięwzięcie kulturalne, dokonywana przez pracowników merytorycznych DIK we współpracy z osobą zajmującą Samodzielne Stanowisko ds. Nadzoru Finansowego DIK.

[Dowód: akta kontroli str. 727, 823-826]

**3.3.** Sposób weryfikowania przez Ministra prawidłowości rozliczeń przekazanych WIK-om dotacji podmiotowych i celowych został określony jednolicie w stosunku do wszystkich instytucji kultury w zarządzeniach w sprawie nadzoru. W szczególności

<sup>14</sup> Według stanu na 30 czerwca 2014 r.

<sup>15</sup> Kwota ta została określona w aneksie z dnia 29 kwietnia 2009 r. do umowy z dnia 22 września 2005 r. w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury Opery Nova, zawartej pomiędzy Ministrem a Województwem Kujawsko-Pomorskim reprezentowanym przez Marszałka Województwa.

<sup>16</sup> Kwota ta została określona w aneksie z dnia 29 kwietnia 2009 r. do umowy z dnia 1 października 2005 r. w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury Filharmonii Pomorskiej im. I. J. Paderewskiego w Bydgoszczy, zawartej pomiędzy Ministrem a Województwem Kujawsko-Pomorskim reprezentowanym przez Marszałka Województwa.

<sup>17</sup> Kwota ta została określona w aneksie nr 2 z dnia 4 listopada 2009 r. do umowy z dnia 22 września 2005 r. w sprawie utworzenia i prowadzenia wspólnej instytucji kultury – Centrum Sztuki Współczesnej Znak Czesu w Toruniu, zawartej pomiędzy Ministrem, Województwem Kujawsko-Pomorskim oraz Gminą Miastem Toruń.

<sup>18</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

określono w nich obowiązki departamentu nadzorującego w zakresie dokonywania oceny całości gospodarki finansowej na podstawie dokumentacji sprawozdawczej przekazywanej przez instytucje kultury w oparciu o wypełnione formularze stanowiące załączniki do tych zarządzeń. Minister uzyskiwał w ten sposób informacje m.in. o wykonaniu mierników dla prowadzonej działalności, działaniach zrealizowanych w ramach wydatków inwestycyjnych i o zakupach inwestycyjnych, poniesionych wydatkach majątkowych, zakresie zadań zrealizowanych ze środków finansowych pochodzących od Ministra oraz o osiągniętych efektach rzeczowych w ramach realizowanych zadań.

Ponadto w aneksach do umów o współprowadzenie Opery, Filharmonii i Centrum określono, że instytucje te będą prowadziły wyodrębnioną ewidencję księgową dla wydatków ze środków dotacji Ministra na wzbogacanie oferty programowej.

[Dowód: akta kontroli str. 90, 98, 116, 372-377, 391, 394-397, 417-420, 438-449]

Przyznane w latach 2011-2013 Operze, Filharmonii i Centrum dotacje podmiotowe zostały uznane przez MKiDN za prawidłowo wykorzystane.

[Dowód: akta kontroli str. 455, 525-740, 848-854]

Z analizy dokumentów sprawozdawczych dotyczących trzech dotacji podmiotowych (tj. dotacji dla Opery przyznanej w 2012 r. w wysokości 3 890 tys. zł, dotacji dla Filharmonii przyznanej w 2013 r. w wysokości 1 370 tys. zł oraz dotacji dla Centrum przyznanej w 2012 r. w wysokości 2 749 tys. zł) wynikało, że wszystkie te dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

[Dowód: akta kontroli str. 222, 225, 231, 502]

Przyznane w latach 2011-2013 dotacje podmiotowe zostały przez Operę, Filharmonię i Centrum wykorzystane w 100%<sup>19</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 476]

#### *Dotacje celowe*

**3.4.** W okresie objętym kontrolą Minister przekazywał współprowadzonym instytucjom kultury dotacje celowe na wydatki bieżące<sup>20</sup> oraz dotacje celowe na inwestycje z części 24 budżetu państwa oraz z Funduszu Promocji Kultury (dalej „Fundusz”)<sup>21</sup>. Ponadto Minister przekazywał tym instytucjom środki na pokrycie wkładu krajowego do projektów europejskich (dalej „dotacje na projekty unijne”).

W latach 2011-2013 Opera, Filharmonia i Centrum otrzymały od Ministra dotacje celowe (na wydatki bieżące i inwestycyjne) z cz. 24 budżetu państwa w łącznej wysokości 1 429 tys. zł, co stanowiło 52,6% kwoty wnioskowanej przez te instytucje (2 717 tys. zł).

W tym okresie z części 24 budżetu państwa:

- Opera otrzymała dotacje celowe w wysokości 600 tys. zł (400 tys. zł na wydatki bieżące, 200 tys. zł na inwestycje), tj. 77,9% kwoty wnioskowanej;
- Filharmonia otrzymała dotacje celowe w wysokości 700 tys. zł (na wydatki bieżące), tj. 38,5% kwoty wnioskowanej;

<sup>19</sup> Przeciętny poziom wykorzystania dotacji podmiotowych w badanym okresie dla wszystkich instytucji kultury współprowadzonych przez Ministra wynosił 99,8%.

<sup>20</sup> Dotacje celowe na wydatki bieżące są przeznaczane na konkretnie wskazane przedsięwzięcia kulturalne.

<sup>21</sup> Państwowy fundusz celowy, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Przychody Funduszu pochodzą z wpływów z dopłat do stawek w grach liczbowych, loteriach pieniężnych i grze telebingo. Wydatki Funduszu są przeznaczane na promowanie i wspieranie m.in. przedsięwzięć artystycznych oraz młodych twórców i artystów.

- Centrum otrzymało dotację celową w wysokości 129 tys. zł (na inwestycje), tj. 100% kwoty wnioskowanej.

W tym okresie z Funduszu:

- Opera otrzymała dotacje celowe w łącznej wysokości 600 tys. zł (na inwestycje);
- Filharmonia otrzymała dotacje celowe w łącznej wysokości 192 tys. zł (42 tys. zł na wydatki bieżące oraz 150 tys. zł na inwestycje);
- Centrum otrzymało dotacje celowe w łącznej wysokości 825 tys. zł (295 tys. zł na wydatki bieżące oraz 530 tys. zł na inwestycje).

[Dowód: akta kontroli str. 476, 837, 843-844]

**3.5. Szczegółową kontrolą NIK objęła pięć wybranych dotacji celowych udzielonych przez Ministra:**

- w trzech przypadkach Minister udzielił dotacji na podstawie zasad określonych w programie: *Kolekcje – priorytet 2. – Regionalne kolekcje sztuki współczesnej* i programu *Rozwój infrastruktury – Infrastruktura kultury*. Dotyczyło to: 1) dwóch dotacji na rozbudowę regionalnej kolekcji dzieł sztuki Centrum (200 tys. zł w 2012 r. oraz 150 tys. zł w 2014 r.); 2) dotacji na zakup systemu sterowania oświetlenia sceny głównej przez Operę (200 tys. zł w 2013 r.);
- w dwóch przypadkach Minister udzielił dotacji na wniosek instytucji kultury pozytywnie zaopiniowany przez DIK i Podsekretarza Stanu w MKiDN. Dotyczyło to: 1) dotacji przyznanej Filharmonii w 2012 r. na *50. Bydgoski Festiwal Muzyczny – Musica Antiqua Europae Orientalis* (400 tys. zł) oraz 2) dotacji przyznanej Operze w 2013 r. na *XX Bydgoski Festiwal Operowy* (400 tys. zł).

We wszystkich badanych decyzjach o przyznaniu dotacji Minister określił przeznaczenie, termin wykorzystania oraz sposób jej rozliczenia. Ponadto Minister ustalił dla poszczególnych zadań cele i mierniki umożliwiające kalkulację kosztów podejmowanych działań i ocenę ich skuteczności.

[Dowód: akta kontroli str. 476, 491-502]

W wyniku szczegółowej analizy NIK sześciu odrzuconych wniosków o udzielenie dotacji celowej złożonych przez Operę, Filharmonię i Centrum ustalono, że w dwóch przypadkach decyzja odmowna spowodowana była brakiem środków finansowych w budżecie MKiDN, w trzech przypadkach złożone wnioski otrzymały punktację niższą od minimum określonego w programie Ministra, natomiast w jednym przypadku wniosek został złożony przez Operę, która nie należała do podmiotów uprawnionych do udziału w programie.

[Dowód: akta kontroli str. 497-498]

Analiza dokumentów sprawozdawczych z wykorzystania trzech dotacji celowych (jednej dla Opery przyznanej na organizację *XX Bydgoskiego Festiwalu Operowego*<sup>22</sup> w wysokości 400 tys. zł, jednej dla Filharmonii przyznanej na organizację *50. Bydgoskiego Festiwalu Muzycznego – Musica Antiqua Europae Orientalis*<sup>23</sup> w wysokości 400 tys. zł oraz jednej dla Centrum przyznanej na zakup dzieł sztuki<sup>24</sup> w wysokości 180 tys. zł) wykazała, że rozliczeń dokonano zgodnie z zasadami określonymi we właściwych zarządzeniach w sprawie nadzoru. Ze zbadanej dokumentacji wynikało, że dotacje zostały wykorzystane zgodnie

<sup>22</sup> Umowa nr 68/DF-I/2013 z dnia 26 kwietnia 2013 r. (wraz z aneksem nr 1 z 26 czerwca 2013 r.).

<sup>23</sup> Umowa nr 14/DF-I/201 z dnia 14 sierpnia 2012 r.

<sup>24</sup> Umowa nr 00096/13/FPK/DIK z dnia 12 czerwca 2013 r.

z przeznaczeniem określonym przez Ministra, a założone wartości mierników i cele sfinansowanych zadań zostały osiągnięte.

[Dowód: akta kontroli str. 499-501]

3.6. W strukturze dotacji przyznanych przez Ministra Operze, Filharmonii i Centrum w latach 2011-2014 z części 24 budżetu państwa, największy udział miała dotacja podmiotowa (93,7%), a następnie dotacja celowa na wydatki bieżące (3,5%), dotacja na projekty unijne (1,8%) oraz dotacja celowa na inwestycje (1,05%).

[Dowód: akta kontroli str. 476-490]

#### 4. Ocenianie działalności Opery, Filharmonii i Centrum

4.1. W zarządzeniach w sprawie nadzoru Minister zobowiązał departamenty nadzorujące instytucje kultury do dokonywania oceny całości gospodarki finansowej jednostki<sup>25</sup> i oceny działalności jednostki<sup>26</sup>. Departament Finansowy został natomiast zobowiązany do corocznego<sup>27</sup> sporządzania (na podstawie ocen przekazywanych do DF przez departamenty nadzorujące) *zbiorczej oceny działania jednostek* i przedkładania jej Ministrowi<sup>28</sup>.

W zarządzeniach tych określono (niezależnie od organizatorów) wzory dokumentów sprawozdawczych instytucji, w tym m.in. *opis planowanych działań jednostki, opis działalności i zrealizowanych zadań jednostki*, wykonanie mierników dla prowadzonej działalności. Ponadto określono w nich wzorzec *karty oceny działalności jednostki*, w której departament nadzorujący umieszcza podstawowe dane ekonomiczne (przychody ogółem, koszty ogółem, wynik finansowy brutto w układzie plan i wykonanie), informację o działalności merytorycznej oraz ocenę.

[Dowód: akta kontroli str. 366-455, 505, 827, 1996]

Za lata 2011-2013 DIK sformułował w *kartach oceny działalności jednostki* następujące oceny za poszczególne lata budżetowe objęte kontrolą:

| Instytucja Kultury | Zakres oceny                        | Ocena za 2011 r.                                                                                                   | Ocena za 2012 r.                                                                                                               | Ocena za 2013 r.                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Opera              | ocena merytoryczna/ogólna           | pozytywna ocena działalności merytorycznej, akceptacja realizacji planu artystycznego                              | pozytywna ocena działalności merytorycznej, akceptacja realizacji planu artystycznego                                          | pozytywna ocena działalności merytorycznej, akceptacja realizacji planu artystycznego pod względem merytorycznym                                                                                                       |
|                    | ocena całości gospodarki finansowej | uznanie prawidłowości wydatkowanych środków na realizację planu artystycznego                                      | uznanie prawidłowości wydatkowanych środków na realizację planu artystycznego                                                  | sprawozdanie zaakceptowane warunkowo z uwagi na ujemny wynik finansowy brutto                                                                                                                                          |
| Filharmonia        | ocena merytoryczna/ogólna           | pozytywna ocena działalności, akceptacja realizacji planu artystycznego pod względem merytorycznym                 | pozytywna ocena działalności, akceptacja realizacji planu artystycznego pod względem merytorycznym                             | pozytywna ocena działalności, akceptacja realizacji planu artystycznego pod względem merytorycznym.                                                                                                                    |
|                    | ocena całości gospodarki finansowej | uznanie prawidłowości wydatkowanych środków na realizację planu artystycznego                                      | uznanie prawidłowości wydatkowanych środków na realizację planu artystycznego                                                  | akceptacja realizacji planu artystycznego pod względem finansowym, uznanie prawidłowości wydatkowanych środków na ten cel, staranne przygotowywanie kosztorysów i rozliczanie zadań dofinansowanych dotacjami celowymi |
| Centrum            | ocena merytoryczna/ogólna           | akceptacja poziomu artystycznego i osiągniętych mierników                                                          | akceptacja poziomu artystycznego i osiągniętych mierników, w tym znacznie zwiększoną frekwencją                                | akceptacja poziomu artystycznego i osiągniętych mierników                                                                                                                                                              |
|                    | ocena całości gospodarki finansowej | dobry wynik finansowy dobrze świadczy o prowadzonej gospodarce finansowej, dobra ocena wykonania planu finansowego | dobra ocena wykonania planu finansowego, utrzymany dodatni wynik finansowy dobrze świadczy o prowadzonej gospodarce finansowej | dobra ocena wykonania planu finansowego, utrzymany dodatni wynik finansowy dobrze świadczy o prowadzonej gospodarce finansowej, umowa na zakup projektora zrealizowana w przewidywanym zakresie                        |

[Dowód: akta kontroli str. 65, 220-232, 842]

<sup>25</sup> § 29 punkt 1 zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r. oraz § 20 ust. 1 zarządzenia w sprawie nadzoru z 2010 r.

<sup>26</sup> § 30 punkt 2 zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r. oraz § 20 ust. 3 zarządzenia w sprawie nadzoru z 2010 r.

<sup>27</sup> A także za I półrocze i za trzy kwartały danego roku budżetowego.

<sup>28</sup> § 33 zarządzenia w sprawie nadzoru z 2013 r., § 23 ust. 2 zarządzenia w sprawie nadzoru z 2010 r.

Przy dokonywanej ocenie DIK uwzględniał stopień realizacji mierników sprawozdawany przez instytucje kultury według załącznika nr 9/formularza B.3. do zarządzeń w sprawie nadzoru – *Wykonanie mierników dla prowadzonej działalności*. Mierniki służące Ministrowi do oceny współprowadzonych przez niego instytucji kultury zostały określone w kolejno obowiązujących po sobie ustawach budżetowych.

W okresie objętym kontrolą:

– Opera osiągała i przekraczała docelowe wartości mierników<sup>29</sup>, za wyjątkiem wartości docelowej miernika *Liczba premier i nowych przedsięwzięć artystycznych* (w 2011 r.), który wykonała w liczbie 4 (podczas gdy docelowa wartość wynosiła 5), co zostało wzięte pod uwagę w ocenie jej działalności. DIK określił przyczyny niezrealizowania miernika – brak środków ze strony Miasta Bydgoszczy oraz województwa kujawsko-pomorskiego – i sformułował pozytywną ocenę działalności Opery za 2011 r. uzasadniając to m.in. zastąpieniem przez Dyrektora Opery niezrealizowanego wydarzenia premierowego innym przedsięwzięciem artystycznym.

[Dowód: akta kontroli str. 228-232, 284, 509-510, 520]

– Filharmonia osiągała i przekraczała docelowe wartości mierników<sup>30</sup>, co było odnotowywane przez DIK w kartach oceny działalności tej instytucji.

[Dowód: akta kontroli str. 224-227, 281-283]

– Centrum osiągało i przekraczało docelowe wartości mierników<sup>31</sup>, za wyjątkiem wartości docelowej miernika *Liczba premier i nowych przedsięwzięć artystycznych zorganizowanych przez państwowe i współorganizowane samorządowe instytucje kultury* (w 2011 r.), który wykonano w liczbie 13 w stosunku do zaplanowanych 15. Ponadto, w tym samym roku Ośrodek nie osiągnął wartości docelowej miernika *Liczba imprez kulturalnych zorganizowanych i współorganizowanych w Polsce w danym roku/rok poprzedni (%)* (zrealizowano 23 w stosunku do zaplanowanych 24). Niezrealizowanie dwóch mierników w 2011 r. zostało uznane przez DIK za niewielkie odchylenie, spowodowane przesunięciem czasowym wystawy i omyłki pisarskiej Centrum.

[Dowód: akta kontroli str. 220-222, 556, 588, 650, 742, 822]

Mierniki, obok sprawozdań z działalności, stanowiły w MKiDN jeden z elementów określających efekty instytucji kultury z danych nakładów.

[Dowód: akta kontroli str. 742, 822]

**4.2.** Na potrzebę corocznej oceny instytucji kultury Minister prowadził analizę danych finansowych, w tym dokonywał obliczeń (także w układzie porównawczym)

<sup>29</sup> W ramach funkcji: *Kultura i dziedzictwo narodowe*, Opera realizowała cel: *Rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego*, dla którego określono miernik: *Widzowie i słuchacze w teatrach i instytucjach muzycznych otrzymujących dotacje podmiotowe w danym roku*. Opera osiągała i przekraczała docelową wartość tego miernika (ustaloną na 68,9 tys. zł w 2012 r. oraz 69 tys. zł w 2013 r.) odpowiednio o 7,2% w 2012 r. oraz o 13,1% w 2013 r. W 2011 r. Opera realizowała cel zadania 9.2: *Wzbogacenie oferty programowej placówek kulturalnych* i przekroczyła wartość docelową pierwszego miernika: *Liczba osób uczestniczących w dofinansowanych przedsięwzięciach artystycznych w państwowych i współprowadzonych instytucjach kultury/rok poprzedni (%)* o 3,39 punktu procentowego.

<sup>30</sup> W ramach funkcji: *Kultura i dziedzictwo narodowe*, Filharmonia realizowała cel: *Rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego*, dla którego określono miernik: *Widzowie i słuchacze w teatrach i instytucjach muzycznych otrzymujących dotacje podmiotowe na 1000 osób w danym roku*.

<sup>31</sup> W ramach funkcji: *Kultura i dziedzictwo narodowe*, Centrum realizowało cel zadania 9.3 *Wzbogacenie oferty programowej placówek kulturalnych*, dla którego określono miernik: *Liczba premier i nowych przedsięwzięć artystycznych zorganizowanych przez państwowe i współorganizowane samorządowe instytucje kultury*. W latach 2011 - 2012 celowi temu przyporządkowano drugi miernik: *Liczba osób uczestniczących w dofinansowanych przedsięwzięciach artystycznych w państwowych i współprowadzonych instytucjach kultury/rok poprzedni (%)*.

m.in. udziału przychodów ze sprzedaży usług własnych w przychodach ogółem<sup>32</sup>. W latach 2011-2013 wskaźnik ten dla wszystkich instytucji kultury współprowadzonych przez Ministra wzrósł z 15,2% do 16,1%, w tym w przypadku Opery wzrósł z 11% do 17,9%, Filharmonii z 17,6% do 23,5%, a Centrum pozostał na niezmiennym poziomie (14,3%). W tym samym okresie przeciętny udział dotacji podmiotowych Ministra w przychodach WIK uległ nieznacznemu wzrostowi – z 22,4% do 22,9%, w tym w przypadku Opery wzrósł z 11,5% do 12,3%, Centrum z 38% do 39,4%, natomiast Filharmonii spadł z 11,9% do 10,7%.

[Dowód: akta kontroli str. 245-247, 263-265, 278-280]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Ministra w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie objętym kontrolą DIK nie opracował wskaźników i metodologii ocen w stosunku do nadzorowanych instytucji kultury prowadzonych wspólnie z jednostkami samorządu terytorialnego, do czego był zobowiązany na mocy § 17 pkt 1 lit. b Regulaminu Organizacyjnego MKiDN z 2010 r. W szczególności nie opracowano metodologii obliczania i weryfikowania mierników budżetu zadaniowego, wskaźników i metodologii oceniania instytucji kultury oraz zasad analizowania przekazywanych Ministrowi przez WIK kopii sprawozdań z wykonania zadań w zakresie rzeczowym i finansowym oraz kopii materiałów dotyczących planowania. Pan Zenon Butkiewicz – Dyrektor DIK wyjaśnił m.in., że „realizowanie od początku 2011 r. obowiązku opracowywania wskaźników i metodologii ocen w stosunku do nadzorowanych instytucji kultury było utrudnione, ponieważ wymagało uprzedniego stworzenia szerszej bazy danych o realizacji programu artystycznego danej instytucji, co dobiega właśnie końca. Następną fazą będzie opracowanie wskaźników i metodologii ocen.” Pani [...] <sup>33</sup> – specjalista w Wydziale Nadzoru nad Instytucjami Artystycznymi DIK wyjaśniła m.in., że „opracowywanie wskaźników i metodologii ocen w stos. do WIK polegało na udziale w opracowaniu karty oceny działalności jednostki”. Pan Jacek Olbrycht – Dyrektor Generalny MKiDN wyjaśnił m.in., że opracowywanie wskaźników i metodologii ocen przez ten Departament polega na „sporządzaniu opracowanego we współpracy z Departamentem Finansowym MKiDN, dokumentu o nazwie ‘Karta oceny działalności instytucji’ (...). Dokument ten składa się z dwóch części: I. podstawowe dane ekonomiczne (...); II. Informacja z działalności merytorycznej (...). Przy ocenie działalności instytucji narastająco za kolejne okresy sprawozdawcze analizowane jest wykonanie założeń planów pod Ustawę budżetową wraz z ewentualnymi jego korektami z raportem biegłego rewidenta. Obok karty działalności instytucji funkcjonują: karta oceny zadania sfinansowanego z dotacji celowej na wydatki bieżące oraz karta oceny zadania inwestycyjnego”.

Zdaniem NIK sporządzenie wzoru *karty oceny działalności jednostki* i jej wypełnianie nie może być uznane za opracowanie wskaźników i metodologii ocen, ponieważ stanowią działania do nich wtórne, polegające na gromadzeniu i analizie informacji oraz monitorowaniu działalności programowej i finansowej WIK, tj. na realizacji odrębnego obowiązku określonego w § 17 punkcie 1 lit. b Regulaminu Organizacyjnego MKiDN z 2010 r.

<sup>32</sup> Obliczenia DF nie uwzględniały korekt dokonywanych w sprawozdaniach finansowych w związku z badaniami biegłych rewidentów.

<sup>33</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

Brak wskaźników i metodologii ocen instytucji kultury nie zapewniał jednolitości oceniania poszczególnych podmiotów i porównywalności tych ocen (przynajmniej w ramach tej samej grupy), a ich określenie ograniczyłoby natomiast ryzyko dokonania nierzetelnej oceny.

[Dowód: akta kontroli str. 15, 32, 38-40, 121, 223-232, 408, 454, 741-747, 772-787, 824, 1996-1997]

2. Minister przekazał Ministrowi Finansów błędną informację o wykonaniu miernika zadania 9.2. *liczba premier i nowych przedsięwzięć artystycznych zorganizowanych przez państwowe i współprowadzone samorządowe instytucje kultury*, określonego w nocie budżetowej na 2013 r. Wykazano jego wykonanie przez Filharmonię w 2013 r. w wysokości 0, gdy tymczasem Filharmonia wykonała w tym roku 143 nowe przedsięwzięcia artystyczne. Pani [...] <sup>34</sup> – specjalista w DF wyjaśniła m.in., że „w sprawozdaniu z wykonania budżetu zadaniowego Rb-BZ1 wzięto pod uwagę wykonanie przez Filharmonię Pomorską wartości 9.2 w liczbie ‘0’, zgodnie z wartością zaplanowaną (...). W formularzu B.3 Filharmonia powinna wykazać 0 dla miernika 9.2, ponieważ tak wynikało z zatwierdzonego przez MKiDN planu budżetu zadaniowego”. Pani Eleonora Harendarska – Dyrektor Filharmonii wyjaśniła, że „po przeanalizowaniu mierników doszliśmy do wniosku, że w poz. 9.2 nie powinniśmy wpisywać ‘0’, ponieważ w naszym przypadku, każdy koncert to nowe przedsięwzięcie artystyczne. I tak w 2013 r. wykonaliśmy 143 nowe przedsięwzięcia artystyczne. Dlatego też w/w wydarzenia powinny znaleźć się w poz. 9.2. w sprawozdaniu z mierników. Sprawa ta wymaga uzgodnienia z Ministerstwem”.

Ponadto, do oceny działalności Filharmonii w roku 2013 DIK nieprawidłowo przyjął osiągniętą przez Filharmonię wartość tego miernika w wysokości 1286. Pani [...] <sup>35</sup> – specjalista w Wydziale Nadzoru nad Instytucjami Artystycznymi w DIK wyjaśniła m.in., że „podana przez Filharmonię 29 stycznia 2014 r. w formularzu B.3 za 2013 r. informacja o wykonaniu miernika 9.2. w wysokości ‘1286’ jest wartością, która ma swoje uzasadnienie merytoryczne, ponieważ wskazuje na to specyfika realizowanych przedsięwzięć przez tego rodzaju instytucję (koncerty). Wszystkie realizowane przez Filharmonię działania artystyczne można traktować jako premierowe i nowe przedsięwzięcia. Nie posiadam wiedzy, czy istnieje ujednolicona metodologia liczenia tego miernika”. Pani [...] <sup>36</sup> – specjalista w DF wyjaśniła m.in., że „w 2012 i 2013 r. osiągnięte wartości mierników były agregowane w Wydziale Sprawozdawczości i Realizacji Budżetu Państwa DF na podstawie *sprawozdania kwartalnego wykonania mierników budżetu zadaniowego*, bez przeprowadzania weryfikacji z formularzem B.3 z powodu braku takiej regulacji prawnej (...). Nie miałam wiedzy o tym, że w formularzu B.3 Filharmonia wykazała wartość ‘1286’”.

[Dowód: akta kontroli str. 281, 458, 505, 713, 722, 742, 746-747, 758, 772, 908, 1001]

Przyczyną powyższej nieprawidłowości był brak metodologii obliczania i weryfikowania mierników budżetu zadaniowego. Pan Zenon Butkiewicz –

<sup>34</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.) NIK wyłączała jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

<sup>35</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.) NIK wyłączała jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

<sup>36</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.) NIK wyłączała jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

Dyrektor DIK wyjaśnił, że „weryfikacja mierników odbywa się tylko na podstawie informacji zadeklarowanych przez instytucje kultury, ponieważ zakłada się, że dokumenty te podlegały uprzedniej weryfikacji w tych instytucjach. Nie było przesłanek do przeprowadzania kontroli we współprowadzonych instytucjach kultury nadzorowanych przez DIK”. Pani [...] <sup>37</sup> – specjalista w Wydziale Nadzoru nad Instytucjami Artystycznymi w DIK wyjaśniła m.in., że „weryfikacja sprawozdań z osiągnięcia tych mierników polega na porównaniu z planami instytucji na dany rok. DIK nie ma narzędzi do dodatkowej weryfikacji osiągnięcia niektórych mierników (np. liczby widzów) (...). Określenie metodologii obliczania wartości mierników z budżetu zadaniowego należy do kompetencji DF. DF nie informuje o tym DIK”. Pani [...] <sup>38</sup> – główny specjalista w Wydziale Restrukturyzacji i Nadzoru nad Instytucjami Kultury w DIK wyjaśniła m.in., że „rzetelność wykazywanych przez Centrum wartości osiągniętych mierników weryfikowana jest na podstawie analiz porównawczych przeprowadzanych przez DIK w części merytorycznej sprawozdania Centrum, natomiast mierniki dotyczące frekwencji są z natury w części nieweryfikowalne (np. realizacja projektów w przestrzeni publicznej)”.

[Dowód: akta kontroli str. 456-466, 505, 742, 746-747, 821-822, 828, 1997]

Uwagi dotyczące  
badanej  
działalności

1. Brak określenia przez Ministra zasad powiązania wysokości przyznawanej dotacji podmiotowej dla WIK z formułowanymi przez departamenty merytoryczne ocenami ich działalności oraz całości gospodarki finansowej stwarza ryzyko nierównego traktowania instytucji kultury, a także może ograniczać efektywność ich funkcjonowania. Pan Zenon Butkiewicz – Dyrektor DIK wyjaśnił, że „dotacje podmiotowe wynikają z możliwości finansowej MKiDN, a nie z ich oceny. (...) ściślejsze powiązanie dotacji podmiotowych z ocenami instytucji kultury mogłoby być korzystne, lecz w obecnej sytuacji finansowej państwa nie widzę takiej możliwości”. Pani [...] <sup>39</sup> – specjalista w Wydziale Nadzoru nad Instytucjami Artystycznymi DIK wyjaśniła m.in., że „nie ma określonych w MKiDN zasad powiązywania wysokości przyznawanej dotacji podmiotowej dla WIK z ocenami ich działalności oraz całości gospodarki finansowej, a minimalna dotacja podmiotowa jest zagwarantowana w umowie, natomiast jej zwiększenie jest zależne od zasadności wniosku instytucji o zwiększenie dotacji oraz od możliwości finansowych budżetu MKiDN. Oceny nie mają wpływu na wysokość dotacji podmiotowej”. Pan Jacek Olbrycht – Dyrektor Generalny MKiDN wyjaśnił m.in., że „planując dotacje na poszczególne lata resort kultury kierował się wielkością limitu wydatków przyznanych dla cz. 24 – KiDN na dany rok przez Ministra Finansów, założeniami do projektu budżetu, potrzebami zgłoszonymi przez instytucje i departamenty. Dokonując podziału środków w ramach przyznanego limitu resort kultury w pierwszej kolejności musi zapewnić pokrycie dla wydatków tzw. sztywnych, np. wynagrodzenia z pochodnymi (...). W przypadku instytucji współprowadzonych podstawą do ustalenia dotacji w szczególności podmiotowej są zapisy umów w sprawie prowadzenia jako wspólnej danej instytucji, w których określone zostały minimalne wysokości

<sup>37</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

<sup>38</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

<sup>39</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

środków od poszczególnych współorganizatorów na pokrycie kosztów funkcjonowania”.

[Dowód: akta kontroli str. 126, 367-368, 741-742, 817, 823-824, 827, 1997-1998]

2. Minister określił własne zasady sprawozdawczości instytucji kultury, niezależnie od zasad sprawozdawczości stosowanych przez ich organizatorów, w konsekwencji czego instytucje te były zobowiązane do cyklicznego przedkładania odrębnych sprawozdań do poszczególnych współprowadzących, co – w ocenie NIK – stanowiło przejaw zbędnej biurokracji, zwłaszcza w świetle braku określenia wskaźników i metodologii ocen oraz powiązania tych ocen z wysokością przyznawanych dotacji. Pani [...] <sup>40</sup> – specjalista w Wydziale Nadzoru nad Instytucjami Artystycznymi w DIK wyjaśniła, że docierały do niej sygnały od instytucji kultury o tym, że podwójna sprawozdawczość jest dla nich czasochłonna i że „można byłoby ją ujednolicić. Ujednolicenie sprawozdawczości mogłoby usprawnić sprawozdawczość instytucji kultury (m.in. w układzie memoriałowo-kasowym). Takie prace nie są jednak prowadzone”. Pan Zenon Butkiewicz – Dyrektor DIK wyjaśnił m.in., że „kwestia ujednolicenia sprawozdawczości jest otwarta”.

[Dowód: akta kontroli str. 126, 366-455, 505, 741-742, 817, 823-824, 827, 1996-1998]

3. Dane finansowe brane pod uwagę przy ocenianiu instytucji kultury ulegały niejednokrotnie zmianom podczas badania ich sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów <sup>41</sup>, a w Ministerstwie nie określono zasad dokonywania korekt ocen instytucji kultury na podstawie zweryfikowanych przez biegłych rewidentów danych finansowych. Pani [...] <sup>42</sup> – główny specjalista na Samodzielnym Stanowisku ds. Nadzoru Finansowego w DIK wyjaśniła m.in., że nie dokonywała korekt tych kart, ponieważ „nie było w tej kwestii stosowanych uregulowań w przepisach wewnętrznych MKiDN”. Pan Jacek Olbrycht – Dyrektor Generalny MKiDN wyjaśnił, że „przekazanie zbiorczej oceny działania jednostek (zwanej ‘Oceną’) Ministrowi jest ostatnim etapem procedury sprawozdawczości zawartej w zarządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa. W sytuacji, gdy po zapoznaniu się z ‘Oceną’, Minister nie wystosuje szczegółowych poleceń/decyzji dot. aspektów zawartych w treści opracowania, jest to równoznaczne z akceptacją informacji tam zawartych”. Zdaniem NIK brak uwzględniania korekt sprawozdań finansowych w ostatecznych ocenach WIK-ów stwarza ryzyko nieadekwatnej oceny instytucji kultury w stosunku do ich faktycznej sytuacji finansowej.

[Dowód: akta kontroli str. 221-231, 248, 265, 280, 472-473, 823, 1066, 1142, 1145, 1148, 1150, 1167, 1176, 1211, 1236, 1248, 1250]

<sup>40</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.) NIK wyłączała jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

<sup>41</sup> Korekty miały miejsce w przypadku Opery, której wynik finansowy za 2013 r. został skorygowany przez biegłego rewidenta z -1 119 tys. zł na -594,4 tys. zł, a za rok 2012 z 1 307 tys. zł na 677 tys. zł; Filharmonii, której wynik finansowy za 2013 r. został skorygowany z -391 tys. zł na -427,2 tys. zł, natomiast wynik finansowy za 2012 rok został skorygowany z 317 tys. zł na 254,6 tys. zł; a także Centrum, którego wynik finansowy za 2013 r. został skorygowany z 251,15 tys. zł na 431,1 tys. zł, a wynik finansowy za 2012 r. został skorygowany z 328,94 tys. zł na 530 tys. zł, natomiast wynik finansowy za 2011 r. został skorygowany z 278,43 tys. zł na 262 tys. zł.

<sup>42</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.) NIK wyłączała jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

4. Zapisy § 7 ust. 7 statutów Opery i Filharmonii, które zostały nadane przez Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego w uzgodnieniu z Ministrem, stworzyły sytuację konfliktu interesów przy pobieraniu przez dyrektorów tych instytucji dodatkowego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 31a ustawy *o kulturze* lub innych świadczeń związanych ze stosunkiem pracy. W statutach wskazano, że do dokonywania czynności prawnych w tym zakresie z dyrektorem instytucji kultury uprawnieni są działający łącznie zastępca dyrektora i główny księgowy bez określenia mechanizmu kontrolnego. Przyznanie pracownikom podległym dyrektorowi WIK kompetencji do dokonywania czynności prawnych, których beneficjentem jest ich bezpośredni przełożony, stwarza sytuację konfliktu interesów, która może ujemnie wpływać na bezstronność i obiektywność ich postępowania. Minister ograniczył swój nadzór do pobierania od dyrektorów Opery i Filharmonii informacji *o honorariach z tytułu pracy artystycznej lub twórczej oraz innych wypłatach dokonywanych przez własną instytucję uzyskiwanych przez osoby kierujące jednostką*. Biuro Kontroli nie przeprowadzało analiz ryzyka związanego z pobieraniem przez dyrektorów WIK dodatkowego wynagrodzenia w sytuacji konfliktu interesów. Na zadane przez NIK pytania w sprawie dopuszczalności pobierania przez dyrektorów WIK dodatkowego wynagrodzenia Pan Jacek Olbrycht – Dyrektor Generalny MKiDN odpowiedział m.in., że „kwestie dotyczące wykonywania dodatkowych czynności regulują zapisy w statutach, wskazujące m.in. osoby uprawnione do zawierania umów z dyrektorem instytucji. Poruszone kwestie nie leżą w kompetencji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który kontroluje wykorzystanie przez instytucje współprowadzone przekazywane na działalność środków finansowych. Natomiast zagadnienia, które zawarte są w pytaniach należą do kompetencji organizatorów instytucji, którym MKiDN nie jest”.

[Dowód: akta kontroli str. 399, 446, 467, 560, 591, 671, 686, 709, 719, 762, 769, 819, 828]

## IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

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 Kontroli<sup>43</sup>, wnosi o opracowanie wskaźników i metodologii ocen wspólnych instytucji kultury oraz przeprowadzenie analizy zasadności powiązania wysokości przyznawanych dotacji podmiotowych z ww. ocenami.

## 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

<sup>43</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej „ustawa o NIK”.

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 wniosku pokontrolnego 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.

Warszawa, dnia      października 2014 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Jacek Uczkiewicz

.....  
*podpis*