



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.001.07.2018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Opera Nova w Bydgoszczy, ul. Marszałka F. Focha 5, 85-070 Bydgoszcz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Figas – Dyrektor Opery ² (dowód: akta kontroli str. 2)
Podstawa prawna	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Karolina Lahutta, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LBY/14/2018 z 19 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena prawidłowości wykorzystania w 2017 r. przez Operę dotacji na realizację zadań z zakresu działalności kulturalnej przy uwzględnieniu kryteriów: rzetelności, legalności i gospodarności oraz uzyskane efekty i rezultaty.

Opera jest instytucją artystyczną prowadzoną jako wspólna instytucja kultury organizatorów: Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁴ oraz Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Ocenie podlegały prawidłowość wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji, tj.:

- dotacji podmiotowej z budżetu państwa na działalność bieżącą w wysokości 3 319,0 tys. zł,
- dotacji celowej z budżetu państwa na organizację Bydgoskiego Festiwalu Operowego (dalej: „BFO”) na kwotę 500,0 tys. zł,
- dotacji celowej z Funduszu Promocji Kultury na wydatki majątkowe w kwocie 45,0 tys. zł.

Podstawą sformułowania oceny były w szczególności następujące działania kontrolne:

- badanie wykorzystania dotacji zgodnie z postanowieniami umów i z przeznaczeniem (na podstawie 100% kwoty wydatkowanej);
- badanie wybranych czterech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- analiza danych w rozliczeniach dotacji;
- analiza osiągniętych efektów.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części IV. Wyniki kontroli.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Pochodzące z budżetu państwa, w części 24 - *Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego*, środki na działalność bieżącą w 2017 roku Opera wykorzystwała zgodnie z przeznaczeniem, na działalność związaną z krzewieniem kultury muzyczno-teatralno-baletowej, w tym na organizację XXIV edycji BFO.

¹ Dalej: „Opera”.

² Dalej: „Dyrektor”.

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, dalej: „ustawa o NIK”.

⁴ Dalej „MKiDN” lub „Minister”.

Nieprawidłowości stwierdzono przy wydatkowaniu części dotacji na wydatki inwestycyjne. Przekazane przez Ministra środki w wysokości 3,6 tys. zł, tj. 8,1% środków dotacji na wydatki inwestycyjne, wykorzystane zostały na sfinansowanie zakupów niewymienionych w umowie dotacji i niespełniających definicji środka trwałego.

Na podstawie badanej próby przy realizacji zakupów dostaw i usług finansowanych środkami dotacji celowych nie stwierdzono naruszeń ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵.

IV. Wyniki kontroli

Opis stanu
faktycznego

1. Zagadnienia ogólne

W 2017 r. Operze przyznano łącznie 28 961 tys. zł różnego rodzaju dotacji, w tym dotacje od MKiDN wyniosły łącznie 9 933 tys. zł. Przekazane przez Ministra w 2017 r. środki pochodziły z: części 24 (w kwocie 3 819 tys. zł, wykorzystane w 100%); budżetu środków europejskich (w kwocie 6 069 tys. zł, wykorzystane w 84,3%) oraz Funduszu Promocji Kultury (w kwocie 45 tys. zł, wykorzystane w 96,8%). Przeznaczone one były w 40,1% na wydatki bieżące, a w 59,9% na wydatki inwestycyjne.

Wysokość otrzymanych w 2017 r. dotacji stanowiła 77,5% przychodów ogółem Opery. Dotacje na działalność bieżącą pokryły 68,8% kosztów działalności bieżącej, w tym dotacje od MKiDN – 12,8% tych kosztów.

W stosunku do roku 2016 wysokość przyznanych Operze dotacji wzrosła o 7 142 tys. zł, w tym od MKiDN – o 5 869 tys. zł. Związane to było głównie z otrzymaniem w 2017 r. dotacji z budżetu środków europejskich na realizację zadania pt. *Modernizacja Opery Nova w Bydgoszczy*.

(dowód: akta kontroli, str. 62-63, 446-447)

2. Wykorzystanie dotacji podmiotowej

W 2017 r. organizatorzy przekazali Operze dotację podmiotową na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych w łącznej kwocie 20 067 tys. zł: Województwo Kujawsko-Pomorskie przekazało dotację w wysokości 16 748 tys. zł, a MKiDN w kwocie 3 319 tys. zł.

Przyznane kwoty dotacji na rok 2017 przewyższały zobowiązania organizatorów wynikające z umowy o współprowadzeniu⁶ i umowy z 26 sierpnia 2015 r.⁷. Po części było to wynikiem zwiększenia, na wniosek Dyrektora, kwot dotacji przyznanych Operze na początku roku budżetowego.

Wysokość dotacji podmiotowej z budżetu państwa, ustalona pierwotnie na kwotę 3 019 tys. zł, w listopadzie 2017 r. została zwiększona o 300 tys. zł. Było to wynikiem częściowego uwzględnienia wniosku Dyrektora z września 2017 r., w którym zwrócił się o przyznanie dodatkowego wsparcia w kwocie 519 tys. zł. Środki te miały służyć sfinansowaniu remontów gmachu Opery, badań akustycznych sali widowiskowej, renowacji dekoracji spektaklu, stworzenia nowej strony internetowej oraz dokończenia niektórych zamierzeń wydawniczych.

(dowód: akta kontroli, str. 14-16, 19, 21-45, 50-51, 62-63, 446-447)

Dotację podmiotową⁸ na dofinansowanie w 2017 r. działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym utrzymanie obiektów i budynków, Opera wykorzystała w 100%. Środki przekazane przez MKiDN w ramach dotacji podmiotowej

⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm. Dalej: „Pzp”.

⁶ W aneksie nr 1 z dnia 29 kwietnia 2009 r. do przedmiotowej umowy Minister zobowiązał się do zaplanowania na bieżące funkcjonowanie Opery środków rocznie w wysokości 2 690 tys. zł, natomiast Województwo w wysokości 13 200 tys. zł.

⁷ Umowa nr KE-I.502.3.10.2015 w sprawie warunków organizacyjno-finansowych działalności Opery Nova w Bydgoszczy oraz programu jej działania. W umowie tej Województwo Kujawsko-Pomorskie zobowiązało się do przekazania na działalność i utrzymanie Opery w sezonach artystycznych 2016/2017-2019/2020 dotacji podmiotowej w kwocie co najmniej 16 000 tys. zł.

⁸ W części 24, rozdział 92106 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego. Teatry, § 2480.

(3 319 tys. zł) przeznaczone były na finansowanie m.in.: wynagrodzeń ze stosunku pracy osób bezpośrednio zaangażowanych w realizację przedstawień (2 819 tys. zł, tj. 84,9%), pochodnych od wynagrodzeń (271,5 tys. zł, tj. 8,2%), zakupu materiałów na potrzeby kosztów renowacji dekoracji i kostiumów (71,2 tys. zł, tj. 2,1%), prac związanych z wydaniem na DVD spektaklu „Zniewolony umysł” (72,6 tys. zł, tj. 2,2%) oraz pomiarów przestrzenno-akustycznych (29,3 tys. zł, tj. 0,9%).

(dowód: akta kontroli, str. 46-51, 68)

3. Wykorzystanie dotacji celowej na wydatki bieżące

Przyznane przez organizatorów dotacje celowe na wydatki bieżące w 2017 r. ze środków krajowych w kwocie 997 tys. zł wykorzystane zostały w 99,7%. Dotacje przedmiotowe od Województwa Kujawsko-Pomorskiego wyniosły 497 tys. zł (środki te wykorzystano w 99,4%), a od Ministra w kwocie 500 tys. zł (wykorzystanie wyniosło 100%).

Dotacja na wydatki bieżące z budżetu środków europejskich w kwocie 168 tys. zł, przyznana przez MKiDN na zadanie *Modernizacja Opery Nova w Bydgoszczy*, wykorzystana została w 88,1%.

(dowód: akta kontroli, str. 62-63)

W 2017 r. Dyrektor zawarł jedną umowę na udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa. Przedmiotem tej umowy (na kwotę 500 tys. zł) była realizacja XXIV edycji BFO – imprezy stanowiącej przegląd sztuki baletowej i operowej z udziałem wykonawców krajowych i zagranicznych.

Zadanie zrealizowano i rozliczono zgodnie z postanowieniami umowy. Na podstawie badania 100% próby poniesionych wydatków stwierdzono, że mieściły się one w zakresie wskazanym umową dotacji i zrealizowane zostały z zachowaniem umownego terminu. Z uwagi na charakter zadania wykonawcy znaczącej części usług (o wartości 452,4 tys. zł, tj. 90,5% wydatków sfinansowanych z dotacji) wyłonieni zostali bez stosowania Pzp, na podstawie zwolnienia przewidzianego w art. 4d ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Wyboru dokonano w trybie z wolnej ręki, przewidzianym *Regulaminem udzielania zamówień na dostawy i usługi z zakresu działalności kulturalnej w Operze Nova w Bydgoszczy*.

Objęte badaniem zamówienie na wystawienie opery *Cholostomier*⁹ (z zakresu działalności kulturalnej o wartości szacunkowej 271,4 tys. zł) przeprowadzone zostało z zachowaniem wymogów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹⁰. Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, zgodnie z art. 37a i 37d tej ustawy, Opera zamieściła ogłoszenia o udzielanym zamówieniu i o jego udzieleniu. Badanie udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego zamówienia na wybór wykonawcy usług hotelowych (o wartości szacunkowej 295,4 tys. zł) nie wykazało nieprawidłowości.

W wyniku realizacji zadania osiągnięto planowane efekty rzeczowe oraz mierniki z katalogu budżetu zadaniowego dotyczące liczby widzów i słuchaczy (5,5 tys.) oraz liczby dofinansowywanych spektakli (siedem). Wydatki zostały prawidłowo zaksięgowane oraz terminowo rozliczone. Rozliczenie dotacji zawierało rzetelne dane odnośnie do wysokości wydatkowanych kwot i tytułów płatności.

(dowód: akta kontroli, str. 47-49, 56-57, 296-313, 335-429)

4. Wydatkowanie dotacji na wydatki majątkowe

W 2017 r. kwota dotacji celowych na wydatki majątkowe przyznanych przez Ministra, z wyłączeniem kwot pochodzących z budżetu środków europejskich, wyniosła 45 tys. zł.

⁹ Zwanej również „Bystronogi. Historia konia”.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 862, ze zm.

Stanowiło to 0,6% udzielonych Operze dotacji na wydatki majątkowe¹¹. Przekazane środki pochodziły z programu *Infrastruktura kultury* (Funduszu Promocji Kultury).

Dotację celową Minister przyznał Operze umową z 13 kwietnia 2017 roku. Przedmiotem zadania była dostawa tablicy do tłumaczeń tekstu oraz systemów sterowania efektami pirotechnicznymi, a jego dofinansowanie środkami Ministra miało sięgnąć 62,3% kosztu całkowitego. Pierwotnie zadanie realizowane miało być w okresie od 3 kwietnia do 31 października 2017 r. Na wniosek Opery termin jego zakończenia był dwukrotnie przesuwany – ostatecznie ustalono go na 29 grudnia 2017 roku.

Wykonawców zamówień wyłoniono bez stosowania Pzp, na podstawie art. 4 pkt. 8 tej ustawy. Postępowania na dostawę tablicy i systemów kontroli efektów pirotechnicznych przeprowadzone zostały w trybach określonych *regulaminem udzielania zamówień publicznych poniżej 30 tys. euro dla Opery Nova w Bydgoszczy*. Dostawy zrealizowano i opłacono w IV kwartale 2017 r. Otrzymaną dotację rozliczono pierwotnie w kwocie 43,5 tys. zł, tj. 96,8%, natomiast środki niewykorzystane w kwocie 1,5 tys. zł zwrócono terminowo. Zakup poszczególnych środków odniesiono na konto 012 – *Urządzenia techniczne i maszyny*, przy czym odnośnie do tablicy do tłumaczeń tekstu w kwocie obejmującej również wartość zakupionych wraz z nią modułów serwisowych.

(dowód: akta kontroli, str. 128-262)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Ze środków dotacji celowej na wydatki majątkowe, przyznanej przez Ministra¹², Opera niezgodnie z przeznaczeniem wydatkowała 3 646,30 zł, tj. 8,1% wysokości tej dotacji. Dotyczyło to sfinansowania z dotacji zakupu 15 modułów serwisowych¹³ do nabywanej tablicy, tj. części zamiennych, które nie spełniały definicji środka trwałego¹⁴. Ich nabycie nie mieściło się w przewidzianym umową szczegółowym zakresie dofinansowywanego zadania. Jednocześnie nabytą tablicę do tłumaczeń tekstu zaksięgowano¹⁵ w wysokości zawyżonej o 5,9 tys. zł, tj. uwzględniającej również wartość zakupionych wraz z nią modułów serwisowych (części zapasowych), a w przekazanym MKiDN sprawozdaniu wykazano nierzetelne dane co do zakresu rzeczowego wydatków oraz wartości nabytych środków trwałych.

(dowód: akta kontroli, str. 133-163, 165-167, 174, 177, 182-198, 244)

Dyrektor Opery wyjaśnił m.in., że w umowie z Ministrem zapisano jedynie skrótowy zakres zadania; pełny wyrażony był w załączniku nr 1 do zapytania ofertowego. Wskazał, że dostawa części zamiennych była niezbędna, aby uznać, że wymogi zawarte w zapytaniu ofertowym, a także umowie z wykonawcą spełniają oczekiwania zamawiającego. Zapas modułów serwisowych umożliwia wymianę modułu w ciągu kilkunastu minut w sposób niezauważalny dla publiczności i jest zapasem niezbędnym. Ponadto dostarczony moduł innej partii produkcyjnej mógłby różnić się odcieniem od modułów zamontowanych w tablicy, co ujemnie wpłynęłoby na estetykę jej działania.

(dowód: akta kontroli, str. 265)

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień NIK wskazuje, że zakresu zadania dofinansowywanego z dotacji nie należy utożsamiać z wymogami postawionymi wykonawcom w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Opera miała prawo w zapytaniu ofertowym doprecyzować, a także rozszerzyć opis zadania w stosunku do umowy dotacji, tak aby dostawa przedmiotu zamówienia odpowiadała w jak najlepszym stopniu jej potrzebom. Jednakże sfinansowaniu ze środków dotacji mogły podlegać tylko te elementy zamówienia, które określone były w umowie z Ministrem. Zakup pozostałych

¹¹ Na realizację zamierzeń inwestycyjnych w 2017 r. Operze przyznano następujące środki: na zadanie realizowane w ramach programu POLiS „Modernizacja Opery Nova w Bydgoszczy” z budżetu środków europejskich (§ 6207) w kwocie 5 901 tys. zł oraz z budżetu Województwa Kujawsko-Pomorskiego w kwocie 1 576 tys. zł, na pozostałe wydatki majątkowe ze środków Funduszu Promocji Kultury w kwocie 45 tys. zł oraz z budżetu Województwa w kwocie 92 tys. zł.

¹² Umową nr 02839/17/FPK/DEK z 13 kwietnia 2017 r.

¹³ O wartości 5,9 tys. zł, ale ze środków dotacji MKiDN sfinansowano 62,3% ich wartości.

¹⁴ Określonej w art. 3 ust. 1 pkt. 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395).

¹⁵ Na koncie 012 Urządzenia techniczne i maszyny.

powinien zostać pokryty z innych źródeł. Dotacja udzielona została z § 6260, tj. jako dotacja otrzymana z państwowego funduszu celowego na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych i nie powinny być z niej finansowane części zamienne.

W dniu 15 lutego 2018 r. Opera zwróciła MKiDN nieprawidłowo wykorzystane środki z dotacji w kwocie 3 646,30 zł wraz z odsetkami w wysokości 25 zł. Skorygowano rozliczenie z Ministrem oraz poprawiono wartość nabytych środków trwałych w ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli, str. 449-460)

2. Od dostawców tablicy do tłumaczeń tekstu i systemu kontroli efektów pirotechnicznych nierzetelnie odebrano przedmiot zamówienia. I tak przy odbiorze:

- tablicy do tłumaczeń tekstu nie wyegzekwowano od wykonawcy obowiązku dostarczenia protokołu odbioru technicznego oraz certyfikatów zgodności z normami europejskimi dla paneli, z których zbudowano tablicę¹⁶;
- systemów kontroli efektów pirotechnicznych przyjęto ładowarkę niespełniającą wymagań umowy¹⁷, spisując przy tym nierzetelny protokół odbioru, oraz przyjęto gwarancję i fakturę, które przedstawiały nieprawdziwe dane odnośnie do dostarczonych ładowarek¹⁸. Właściwa ładowarka¹⁹ przesłana została Operze w trakcie kontroli NIK - 6 lutego 2018 r. - 39 dni po terminie wskazanym w umowie dotacji.

(dowód: akta kontroli, str. 165-173, 182-198, 205-210, 217-220, 222-240)

Dyrektor Opery wyjaśnił m.in., że pracownicy Opery uczestniczący w odbiorze tablicy przeoczyli tę część zapisów, które dotyczyły konieczności dostarczenia przez wykonawcę protokołów technicznych odbiorów. Certyfikaty przekazane zostały do Opery omyłkowo. Do obsługi systemu pirotechnicznego wykonawca – ze względów technicznych – winien dostarczyć jedną ładowarkę o napięciu 24V oraz jedną ładowarkę o napięciu 12V. Wobec błędnych zapisów zawartych w fakturze i gwarancji wykonawca podjął zobowiązanie nieodpłatnego dosłania do Opery drugiej ładowarki 24V.

(dowód: akta kontroli, str. 265-266)

3. Nierzetelnie sporządzono sprawozdanie dla Ministra o wykonaniu planu finansowego Opery za 2017 r. Niezgodności polegały na wykazaniu sfinansowania z dotacji od MKiDN kosztów wyższych niż wartość otrzymanych środków, błędnym podliczeniu kwoty ogółem pozycji „dotacje na wydatki bieżące od pozostałych współorganizatorów” oraz wskazaniu w nagłówku niewłaściwego okresu sprawozdawczego.

Główna księgowa Opery wskazała, że ww. błędy wynikały z omyłek, w tym w związku z nieuruchomieniem wersji systemu służącego podliczaniu sprawozdań. Odnośnie do różnicy przychodów i kosztów wyjaśniła, że dotyczą one ujęcia wydatków zadania *Modernizacja Opery Nova w Bydgoszczy*, które będą finansowane w 2018 r.

Korektę sprawozdania Opera przesłała do MKiDN 14 lutego 2018 r.

(dowód: akta kontroli, str. 50-51, 59, 445-447)

¹⁶ Dostarczone dotyczyły innego typu paneli.

¹⁷ Tj. ładowarkę do akumulatora o napięciu 12V, mimo iż wymagana była do urządzenia o napięciu 24V.

¹⁸ Potwierdzały odbiór dwóch ładowarek do jednostek nadrzędnych, podczas gdy jedna z nich (o mocy 12V) przeznaczona była do ładowania jednostek pomocniczych.

¹⁹ O wartości rynkowej 141,45 zł brutto, wyceniona na fakturze dostawy nr FV/2017/93 z 28 listopada 2017 r. na 70,74 zł.

V. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, mając na uwadze działania podjęte przez Operę w toku kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zapewnienie rzetelnego odbioru zamawianych dostaw.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Bydgoszcz, marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler:
Karolina Lahutta
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Barbara Antkiewicz