



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.411.3.8.2024

Pan
Tomasz Sobieraj
Prezydent Miasta Koszalina
Urząd Miejski w Koszalinie
ul. Rynek Staromiejski 6-7
75 – 007 Koszalin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/24/001/LSZ – Działalność samorządowych instytucji kultury w województwie zachodniopomorskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Koszalinie ¹ ul. Rynek Staromiejski 6-7, 75-007 Koszalin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Sobieraj, Prezydent Miasta Koszalina ² od 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Piotr Jedliński, Prezydent Miasta Koszalina w latach 2021-2024 (I kwartał).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Strategia organizowania, prowadzenia i rozwoju działalności kulturalnej. 2. Zapewnienie warunków organizacyjnych, lokalowych i finansowych do realizacji zadań statutowych przez samorządowe instytucje kultury. 3. Nadzór nad działalnością samorządowych instytucji kultury, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³) z uwzględnieniem okresów wcześniejszych, jeżeli miało to związek z badanymi zagadnieniami.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust.2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Adam Milczarek, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/64/2024 z 12 kwietnia 2024 r. 2. Aleksandra Młynek, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/65/2024 z 12 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2a)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent.

³ 9 września 2024 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Miasto Koszalin⁶ posiadała strategię dotyczącą działalności kulturalnej w postaci Programu Rozwoju Kultury „Koszalin 2018/2028”⁷, w którym założono m.in. współpracę i wymianę informacji między podmiotami działającymi w sferze kultury przy realizacji projektów kulturalnych. Opracowanie ww. dokumentu poprzedzone zostało badaniami oraz diagnozą potrzeb w tym zakresie. Stan realizacji Programu Rozwoju Kultury był oceniany w Raportach o stanie Miasta Koszalina⁸, z których wynikało, że połowa założonych w nim celów krótkoterminowych oraz działań nie została zrealizowana w terminie. Ponadto w Programie Rozwoju Kultury nie określono wskaźników i mierników jego realizacji, w co najmniej rocznej perspektywie, co uniemożliwiało monitorowanie realizacji celów i zadań.

Dla wszystkich instytucji kultury, dla których Gmina była organizatorem, opracowano i ogłoszono statuty, jednak żaden z nich nie zawierał sposobu powoływania organu zarządzającego instytucji. W każdym przypadku zastosowano jedynie odesłanie do zasad i trybów określonych w odrębnych przepisach. Urząd wydawał - na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁹ - opinie odnośnie regulaminów organizacyjnych poszczególnych instytucji kultury. Wystąpił przypadek pozytywnego zaopiniowania regulaminu organizacyjnego¹⁰, pomimo zawarcia w nim zapisu niezgodnego z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹, co należy ocenić jako działanie nierzetelne. W okresie objętym kontrolą Urząd powołał dyrektorów instytucji kultury przy zachowaniu procedur określonych w ustawie o działalności kulturalnej oraz rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego¹². Urząd przed powołaniem dyrektorów zawierał z nimi umowy, w których określono warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania. W prowadzonym przez Urząd Rejestrze instytucji kultury nie zamieszczono informacji o aktach utworzenia instytucji. Prowadzone w systemie teleinformatycznym księgi rejestrowe były zgodne ze wzorem, jednak w czterech (z pięciu przypadków) nie zawierały wszystkich wymaganych wpisów. Urząd podejmował działania na rzecz zapewnienia instytucjom kultury warunków organizacyjnych, lokalowych i finansowych do realizacji zadań statutowych.

Urząd nie określił kryteriów oraz zasad przyznawania i rozliczania zarówno dotacji podmiotowych jak i celowych, co w ocenie NIK, powodowało nieprzejrzystość oraz uznaniowość postępowania przy ich udzielaniu. W badanym okresie, zamiast przekazywania instytucjom kultury dotacji celowych na realizację wskazanych zadań i programów, zwiększano dotacje podmiotowe, określając cel na jaki środki finansowe miały zostać przeznaczone, co było działaniem nieprawidłowym. Ponadto w przypadku dwóch (z czterech badanych) dotacji celowych przyznanych instytucjom kultury na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, nie zawarto z nimi umów o dofinansowanie, co było niezgodne z art. 250 ustawy o finansach publicznych.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: Gmina.

⁷ Dalej: Program Rozwoju Kultury.

⁸ Dalej: Raporty.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 87; dalej: ustawa o działalności kulturalnej.

¹⁰ W przypadku Bałtyckiego Teatru Dramatycznego im. Juliusza Słowackiego w Koszalinie.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270; dalej: ustawa o finansach publicznych.

¹² Z dnia 12 kwietnia 2019 r. w sprawie konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury (Dz. U. poz. 724); dalej: rozporządzenie w sprawie konkursu.

Zadania w zakresie przekazywania i rozliczania dotacji dla instytucji kultury oraz nadzór nad prawidłowym ich wykorzystaniem zostały przydzielone do Wydziału Kultury i Spraw Społecznych Urzędu¹³. W ramach sprawowanego nadzoru pracownicy WKiSS weryfikowali przedkładane przez instytucje kultury plany rzeczowo-finansowe i sprawozdania finansowe. Urząd przeprowadził łącznie osiem kontroli w podległych instytucjach kultury, a działalność prowadzonych instytucji kultury nie była przedmiotem skarg i wniosków skierowanych do Urzędu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Strategia organizowania, prowadzenia i rozwoju działalności kulturalnej.

Opis stanu faktycznego

1.1-1.3 W okresie od listopada 2015 r. do stycznia 2016 r. na zlecenie Urzędu Fundacja Res Publica im. Henryka Krzeczowskiego przeprowadziła badania w oparciu o metodologię *DNA Miasta* w celu przygotowania diagnozy polityki kulturalnej Koszalina. W wyniku przeprowadzonych badań powstały opracowania:

a) *DNA Miasta: Koszalin 2016. Polityka Kulturalna* w ramach którego analizie poddano: politykę kulturalną prowadzoną na podstawie Strategii Rozwoju Miasta 2013 r., przeprowadzone wywiady z mieszkańcami, funkcjonujące rozwiązania z zakresu kultury w Koszalinie (m.in. stypendia, komunikację, Radę Kultury, Instytucje kultury, organizacje pozarządowe, sektor prywatny, dostępności przestrzenne), istniejące miejsca kultury i ich lokalizację, finansowanie kultury w Koszalinie w latach 2010-2015.

b) *DNA Miasta: Koszalin 2016. Polityka Kulturalna. Analiza ankiety CATI*, w ramach którego przedstawiono wyniki badań przeprowadzonych na 600 osobach w podziale na płeć i przedziały wiekowe (15-29 lat, 30-44 lata, 45-64 lata, 65 i więcej lat). W ramach ankiety pytano m.in. o: usatysfakcjonowanie dostępną w mieście ofertą kulturalną, czego brakuje w ofercie kulturalnej Koszalina, wskazanie, które wydarzenia kulturalne Koszalina respondenci uznają za wizytówkę miasta, przyczyny braku częstszego korzystania z wydarzeń kulturalnych w mieście, ocenę atrakcyjności oferty kulturalnej.

(akta kontroli str. 3, 77-142)

W ramach przygotowań do I Koszalińskiego Kongresu Kultury Urząd od 29 września do 6 października 2016 r. przeprowadził cztery panele dyskusyjne: *Kultura: młodych i młodym; Uczestnictwo w kulturze; Kultura biznesu; W poszukiwaniu tożsamości miasta*. W trakcie I Koszalińskiego Kongresu Kultury (14-15 października 2016 r.) do specjalnej urny zbierane były odpowiedzi dotyczące m.in.: kultury w Koszalinie, wykorzystania potencjału miasta, instytucji, mieszkańców i organizacji oraz potrzeb i pomysłów mieszkańców.

(akta kontroli str. 77-146)

Na podstawie powyższych dokumentów Zespół ds. opracowania Programu Rozwoju Kultury we współpracy z ekspertami Fundacji Res Publica im. Henryka Krzeczowskiego przygotował analizę SWOT – silnych i słabych stron koszalińskiej kultury oraz szans i zagrożeń dla jej rozwoju.

(akta kontroli str. 143-146)

¹³ Dalej: WKiSS.

¹⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Uchwałą Rady Miejskiej w Koszalinie z 22 czerwca 2017 r. przyjęto Program Rozwoju Kultury¹⁵. Określono w nim pięć działań:

1. Koszalińska 100tka - *program, za pomocą którego władze miasta chcą efektywnie dostrzegać istniejące talenty i inicjatywy, mądrze wspierać ich rozwój i promować za ich pomocą wartość związaną z uczestnictwem w kulturze - zarówno jako widz, jak i twórca. Program adresowany jest do amatorów i osób początkujących w rozwoju swoich kulturalnych pasji niezależnie od wieku.*
2. Miasto Debiutów - *program wynikający z dotychczasowych działań władz miasta skoncentrowanych na wspieraniu debiutów i tworzeniu sceny festiwalowej skierowanej do młodych ludzi wkraczających w profesjonalną działalność kulturalną. Program ma też przeciwdziałać zauważonemu zjawisku odpływu zdolnych debiutantów z Koszalina i włączać ich mocniej w kulturę miasta.*
3. Nowe trendy - *element strategii poświęcony wzmocnieniu roli kultury w życiu miasta i pracy nad kształtowaniem jego tożsamości, przekraczaniu granic sektora i poszerzaniu pola kultury oraz wypracowywaniu nowych mechanizmów finansowania działalności kulturalnej.*
4. Uczenie się - *działanie przekrojowe - na podstawie ciągłej ewaluacji Programu i obserwacji zmian w kulturze - proces uczenia się ma przyczyniać się do modernizacji miejskiej polityki kulturalnej oraz stymulować współpracę i wymianę informacji.*
5. Komunikacja - *jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed koszalińską kulturą jest poprawa komunikacji. Działanie jest poświęcone przede wszystkim uspołnieniu istniejących narzędzi. Istotnym celem tego działania jest także ciągłe upowszechnianie koszalińskiej kultury.*

Do działań nw. określono:

- Koszalińska 100tka:

Cele długoterminowe: 1. Inwentaryzacja kultury amatorskiej w mieście – identyfikacja potencjalnych zasobów i źródeł kulturalnego talentu. 2. Zwiększenie zainteresowania aktywnym tworzeniem kultury wśród najzdolniejszych mieszkańców miasta. 3. Ułatwienie kulturalnego startu osobom zainteresowanym prowadzeniem działalności kulturalnej w Koszalinie. 4. Profesjonalizacja systemu edukacji kulturalnej w mieście. 5. Wzmocnienie kompetencji potrzebnych do świadomego uczestnictwa w kulturze wśród mieszkańców miasta.

Cele krótkoterminowe: 1. Wypromowanie minimum 100 nowych twórców oraz animatorów kultury w Koszalinie do 2028 r. 2. Uruchomienie systemu wsparcia finansowego, merytorycznego i logistycznego dla najbardziej obiecujących twórców i animatorów kultury w Koszalinie (w 2018 r.) 3. Zbudowanie systemu edukacji kulturowej w mieście – Koszalińskiego Programu Edukacji Kulturalnej (do 2022 r.). 4. Stworzenie programu „Łatwy start” bazującego na mechanizmie mikrowsparcia/mikrograntów dla osób fizycznych i podmiotów prowadzących amatorską działalność kulturalną od 2021 r.

- Miasto Debiutów:

Cele długoterminowe: 1. Wzmocnienie i utrwalenie marki miasta jako miejsca, w którym rodzą się najlepsze debiuty. 2. Rozwój sceny festiwalowej – wzmocnienie kluczowych wydarzeń i wzmacnianie ich pozycji w skali regionalnej i krajowej. 3. Przeciwdziałanie odpływowi najzdolniejszych twórców. 4. Wykorzystanie

¹⁵ Jako załącznik do uchwały nr XXXII/457/2017

kluczowych wydarzeń i obecności gwiazd w działaniach związanych z edukacją kulturową oraz upowszechnieniem kultury.

Cele krótkoterminowe: 1. Stworzenie mechanizmu finansowania rozwoju wydarzeń kluczowych (do 2021 r.), w tym wprowadzenie systemu wieloletniego finansowania dla wydarzeń kluczowych, pod warunkiem istnienia strategii ich rozwoju oraz promocji (od 2024 r.) 2. Stworzenie przestrzeni dla profesjonalnego debiutu co najmniej 10 uczestnikom programu „Koszalińska 100tka” (do 2025 r.). 3. Zwiększenie środków na działania towarzyszące dużym i kluczowym wydarzeniom kulturalnym poprzez wprowadzenie obowiązku przeznaczenia co najmniej 2% środków przekazanej dotacji publicznej na organizację warsztatów i zajęć edukacyjnych towarzyszących wydarzeniom kluczowym (od 2022 r.). 4. Modyfikacja nagród Prezydenta Miasta jako narzędzia docenienia twórców (do 2020 r.) 5. Uruchomienie programu stypendialnego (od 2020 r.).

- **Nowe trendy:**

Cele długoterminowe: 1. Zwiększenie świadomości na temat roli kultury i jej znaczenia dla rozwoju miasta. 2. Ukształtowanie tożsamości miasta poprzez projekty kulturalne. 3. Stymulowanie debaty publicznej dotyczącej kultury poprzez wprowadzanie do niej najciekawszych wniosków formułowanych na podstawie aktualnych badań, obserwacji nowych zjawisk w kulturze i ewaluacji realizacji Programu Rozwoju Kultury w Koszalinie. 4. Tworzenie, testowanie i wprowadzanie w życie nowatorskich narzędzi mających wpływ na jakość i efektywność polityki kulturalnej miasta. 5. Nawiązywanie współpracy przy realizacji projektów kulturalnych i modernizacji polityki kulturalnej na poziomie regionalnym, krajowym oraz międzynarodowym.

Cele krótkoterminowe: 1. Organizacja kolejnych edycji Kongresu Kultury - od 2018 r. w odstępach co najmniej dwuletnich. 2. Uruchomienie i włączenie do edukacji kulturalnej projektów kulturalnych opartych na lokalnej tożsamości. 3. Stworzenie lokalnego obserwatorium kultury (do 2019 r.) wraz z funduszem badawczym (do 2020 r.). 4. Stworzenie mechanizmu finansowania działań kulturalnych realizowanych w partnerstwie z osobami i podmiotami spoza tradycyjnie pojmowanego sektora kultury – w tym przede wszystkim z inicjatywami z poszerzonego pola kultury, firmami oraz reprezentantami kultury cyfrowej (do końca 2021 r.). 5. Cyfryzacja zarządzania kulturą poprzez wprowadzenie systemu elektronicznej sprawozdawczości z działalności kulturalnej (do 2021 r.), systemu elektronicznego aplikowania o środki publiczne w ramach otwartych konkursów dla NGO¹⁶ (do 2023 r.).

W ramach nw. działań zaplanowano:

- *Uczenie się:* 1. Przygotowanie i uruchomienie zintegrowanego systemu szkoleń dla kadr kultury (w 2019 r.) 2. Stworzenie systemu wsparcia instytucji publicznych w pozyskiwaniu dotacji ze źródeł zewnętrznych i od podmiotów prywatnych (do 2021 r.) 3. Przeprowadzenie audytu widowni i uczestników wydarzeń kulturalnych - zarówno w instytucjach kultury, jak i NGO korzystających z publicznego wsparcia (najpóźniej do 2023). 4. Kontynuację prac Rady Kultury w poszerzonym zakresie działania, obejmującym aktywną współpracę podczas realizacji kluczowych założeń Programu Rozwoju Kultury.

- *Komunikacja:* 1. Przygotowanie analizy efektywności istniejących kanałów komunikacji - zarówno skierowanych do potencjalnych uczestników wydarzeń kulturalnych, jak i istniejących pomiędzy twórcami i animatorami kultury, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i zbiorowym (w 2018 r.) 2. Przygotowaniu strategii komunikacyjnych i uspołnienie istniejących obecnie kanałów komunikacji na temat działań kulturalnych (do 2019 r.).

(akta kontroli str. 42-76)

¹⁶ Skrót od non governmental organization, tj. organizacja pozarządowa.

W Programie Rozwoju Kultury założono współpracę i wymianę informacji między podmiotami działającymi w sferze kultury przy realizacji projektów kulturalnych. Ponadto ww. Program zakładał kontynuację pracy Rady Kultury¹⁷.

(akta kontroli str. 48-49,58)

Oprócz wskazanych powyżej celów długoterminowych i krótkoterminowych w Programie Rozwoju Kultury nie opracowano innych wskaźników czy mierników jego realizacji, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*

(akta kontroli str. 55-58)

Od momentu przyjęcia Programu Rozwoju Kultury stan jego realizacji był oceniany w Raportach za lata: 2018-2022. W trakcie czynności kontrolnych NIK przedłożono również projekt informacji do Raportu za 2023 r.

Z ww. Raportów wynikało, że określone w Programie Rozwoju Kultury cele krótkoterminowe i działania - dwa zostały osiągnięte po terminie, a osiem nie zostało osiągniętych w ogóle, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 5-41)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieosiągnięcie, w terminie określonym w Programie Rozwoju Kultury, 10 z 20 celów krótkoterminowych lub działań, co stanowiło nierzetelną realizację przyjętego przez Radę Miejską w Koszalinie Programu Rozwoju Kultury.

Na podstawie Raportów ustalono, iż w ramach działań w ośmiu przypadkach do zakończenia czynności kontrolnych NIK¹⁸ nie osiągnięto następujących celów krótkoterminowych/działania, tj.:

- stworzenie programu „Łatwy start” bazującego na mechanizmie mikrowsparcia/ mikrograntów dla osób fizycznych i podmiotów prowadzących amatorską działalność kulturalną - od 2021 r. (Koszalińska 100tka);
- stworzenie mechanizmu finansowania rozwoju wydarzeń kluczowych - do 2021 r. (Miasto Debiutów);
- zwiększenie środków na działania towarzyszące dużym i kluczowym wydarzeniom kulturalnym poprzez wprowadzenie obowiązku przeznaczenia co najmniej 2% środków przekazanej dotacji publicznej na organizację warsztatów i zajęć edukacyjnych towarzyszących wydarzeniom kluczowym - od 2022 r. (Miasto Debiutów);
- stworzenie mechanizmu finansowania działań kulturalnych realizowanych w partnerstwie z osobami i podmiotami spoza tradycyjnie pojmowanego sektora kultury – w tym przede wszystkim z inicjatywami z poszerzonego pola kultury, firmami oraz reprezentantami kultury cyfrowej - do końca 2021 r. (Nowe trendy);
- cyfryzacja zarządzania kulturą poprzez wprowadzenie systemu elektronicznej sprawozdawczości z działalności kulturalnej (do 2021 r.), systemu elektronicznego aplikowania o środki publiczne w ramach otwartych konkursów dla NGO - do 2023 r. (Nowe trendy);
- przygotowanie i uruchomienie zintegrowanego systemu szkoleń dla kadr kultury w 2019 r. (Uczenie się);
- stworzenie systemu wsparcia instytucji publicznych w pozyskiwaniu dotacji ze źródeł zewnętrznych i od podmiotów prywatnych - do 2021 r. (Uczenie się);
- przeprowadzenie audytu widowni i uczestników wydarzeń kulturalnych - zarówno w instytucjach kultury, jak i NGO korzystających z publicznego wsparcia - najpóźniej do 2023 r. (Uczenie się).

¹⁷ Ciało doradcze i opiniodawcze Prezydenta Miasta Koszalina w sferze kultury i sztuki.

¹⁸ 9 września 2024 r.

W dwóch przypadkach choć cele zostały osiągnięte, to po terminie wskazanym w Programie Rozwoju Kultury (opóźnienia wynosiły od roku do trzech lat), tj.:

- uruchomienie systemu wsparcia finansowego, merytorycznego i logistycznego dla najbardziej obiecujących twórców i animatorów kultury w Koszalinie (Koszalińska 100tka) - termin realizacji celu został określony na 2018 r., cel został osiągnięty dopiero w 2021 r.;

- stworzenie lokalnego obserwatorium kultur wraz z funduszem badawczym (Nowe trendy) - termin rozpoczęcia funkcjonowania obserwatorium określono na 2019 r., a funduszu badawczego na 2020 r., obserwatorium rozpoczęło funkcjonowanie dopiero w 2021 r., a fundusz w 2023 r.

(akta kontroli str. 5-41)

Prezydent wyjaśnił: *Program Rozwoju Kultury (...) Realizacja wskazanych w piśmie krótkoterminowych celów i działań (...) uległa znacznemu przesunięciu głównie za sprawą pandemii Covid-19, która na blisko 2 lata mocno ograniczyła działalność kulturalną. Kolejną przeszkodą w realizacji zamierzeń wynikających z Programu Rozwoju Kultury były niewystarczające środki finansowe w budżecie miasta, które uniemożliwiły realizację takich przedsięwzięć jak program „Łatwy start”, finansowanie rozwoju kluczowych wydarzeń. Dodatkową barierą był także brak osób posiadających kompetencje z zakresu prowadzenia badań, niezbędnych do stworzenia lokalnego obserwatorium kultury wraz z funduszem badawczym czy przeprowadzenia audytu widowni i uczestników wydarzeń. (...). W związku ze zbliżającym się powołaniem kolejnej kadencji Rady Kultury przy Prezydencie Miasta w 2025 r. planowana jest aktualizacja Programu Rozwoju Kultury i dostosowanie ujętych w nim celów i działań do obecnej sytuacji i kondycji koszalińskiego sektora kultury. Określone zostaną priorytetowe zadania do realizacji oraz nowe terminy ich wdrożenia.*

(akta kontroli str. 352-355, 356-358)

2. Nieokreślenie w Programie Rozwoju Kultury wskaźników i mierników jego realizacji, w co najmniej rocznej perspektywie. Powyższe uniemożliwiało monitorowanie realizacji celów i zadań określonych w ww. Programie.

Zgodnie ze standardem B.6 *Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji* zawartym w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁹: *Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. (...). Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Należy zadbać, aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.*

W Programie Rozwoju Kultury określono jedynie daty końcowe kiedy zakładane jest osiągnięcie celów długo i krótkoterminowych, bez wskazania wskaźników i mierników pozwalających na ich monitorowanie w perspektywie rocznej.

(akta kontroli str. 55-58)

Prezydent wyjaśnił m.in.: *Wskaźniki realizacji Programu Rozwoju Kultury „Koszalin 2018/2028” (dalej PRK) określają właściwy sposób realizacji każdego działania. Ich osiągnięcie będzie równoznaczne z wypełnieniem każdego z celów krótkoterminowych. W PRK celowo zdecydowano się na unikanie wskaźników (...). Powodem jest specyfika działalności kulturalnej, w której większa ilość często nie przekłada się na wyższą jakość. Strategia nie przewiduje wskaźników osiągnięcia*

¹⁹ Dz. Urz. MF z 2009 poz.15, nr 84.

celów długoterminowych (...) realizacja wszystkich celów krótkoterminowych w zauważalny sposób przybliży osiągnięcie stanu docelowego zapisanego w PRK.
(akta kontroli str. 250-252, 254-255)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd przeprowadził badania w celu przygotowania polityki kulturalnej Miasta Koszalin i opracowania Programu Rozwoju Kultury, w którym założono m.in. współpracę i wymianę informacji między podmiotami działającymi w sferze kultury przy realizacji projektów kulturalnych. Stan realizacji Programu Rozwoju Kultury był oceniany w Raportach, z których wynikało że 10 na 20 celów krótkoterminowych lub działań nie zostało osiągnięte (osiem przypadków) lub zostały osiągnięte po wskazanym terminie (dwa przypadki). W Programie Rozwoju Kultury nie określono wskaźników i mierników jego realizacji, w co najmniej rocznej perspektywie, co uniemożliwiało monitorowanie realizacji celów i zadań.

OBSZAR

2. Zapewnienie warunków organizacyjnych, lokalowych i finansowych do realizacji zadań statutowych przez samorządowe instytucje kultury.

Opis stanu faktycznego

2.1 W okresie objętym kontrolą Gmina była organizatorem dla łącznie pięciu instytucji kultury:

- Bałtycki Teatr Dramatyczny im Juliusza Słowackiego w Koszalinie²⁰;
- Centrum Kultury 105 w Koszalinie²¹;
- Filharmonia Koszalińska im. Stanisława Moniuszki²²;
- Koszalińska Biblioteka Publiczna im. Joachima Lelewela²³;
- Muzeum w Koszalinie²⁴.

Gmina nie prowadziła instytucji kultury wspólnie z innymi podmiotami.

(akta kontroli str. 153-155)

2.2 Badanie aktów o utworzeniu pięciu instytucji kultury prowadzonych przez Gminę wykazało, że uchwałą Rady Miejskiej w Koszalinie XXXVII/370/97 z 17 października 1997 r. utworzono Miejski Ośrodek Kultury w Koszalinie (obecnie: CK 105). W akcie o utworzeniu określono nazwę instytucji, jej siedzibę oraz przedmiot działania instytucji. CK 105 nie została powołana jako instytucja artystyczna. Powyższy akt był zgodny z art. 11 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej.

BTD oraz Filharmonia zostały utworzone przez Prezydium Rady Narodowej w Koszalinie (uchwały kolejno z 17 listopada 1959 r. oraz 21 kwietnia 1971 r.).

Biblioteka została utworzona Zarządzeniem Wojewody z dnia 16 grudnia 1991 r.

(akta kontroli str. 156, 164)

Odnosnie Muzeum Urząd nie posiadał informacji o akcie założenia. Prezydent wyjaśnił: *Gmina nie posiada aktu utworzenia Muzeum, gdyż w przejętej od Wojewody Koszalińskiego księdze rejestrowej prowadzonej dla Muzeum Okręgowego w Koszalinie, nie było wpisu o akcie utworzenia instytucji kultury, nie ma więc informacji na podstawie jakiego aktu zostało utworzone Muzeum w Koszalinie.*

(akta kontroli str. 208-211)

Gmina przejęła Filharmonię od Wojewody Koszalińskiego 1 stycznia 1994 r. na podstawie Porozumienia zawartego 20 grudnia 1993 r., natomiast BTD, Biblioteka oraz Muzeum zostały przejęte 1 stycznia 1999 r. w związku z reformą administracyjną kraju.

²⁰ Dalej: BTD.

²¹ Dalej: CK 105.

²² Dalej: Filharmonia.

²³ Dalej: Biblioteka.

²⁴ Dalej: Muzeum.

(akta kontroli str. 254)

2.3 Na podstawie badania statutów wszystkich pięciu prowadzonych przez Gminę instytucji kultury ustalono, iż we wszystkich przypadkach statuty nie były zgodne z wymaganiami określonymi w art. 13 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 165, 375-394)

2.4 Rejestr instytucji kultury prowadzony przez Urząd został opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu²⁵ i obejmował pięć instytucji.

W ww. Rejestrze zamieszczono dane, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 1-7 i 9 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury²⁶.

W rejestrze nie zamieszczono informacji o aktach utworzenia instytucji kultury, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.153-154)

Prowadzone przez Urząd w systemie teleinformatycznym księgi rejestrowe pięciu instytucji kultury były zgodne ze wzorem *Księgi rejestrowej instytucji kultury* określonych w załączniku do rozporządzenia w sprawie rejestru.

W czterech przypadkach księgi rejestrowe nie zawierały wszystkich wpisów, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 178-179)

2.5 W okresie objętym kontrolą Prezydent dwukrotnie wydawał opinię w sprawie regulaminu organizacyjnego instytucji kultury, tj.:

- zarządzeniem nr 614/2019/22 z 10 maja 2022 r. w sprawie zaopiniowania Regulaminu Organizacyjnego Biblioteki,
- zarządzeniem nr 894/3071/23 z 23 listopada 2023 r. w sprawie zaopiniowania zmian w Regulaminie Organizacyjnym BTd.

Do ww. projektów zostały załączone opinie funkcjonujących w instytucjach organizacji związkowych²⁷.

W przypadku Regulaminu organizacyjnego BTd z 2020 r.²⁸ został on pozytywnie zaopiniowany, pomimo iż w jego treści istniał zapis niezgodny z art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*

(akta kontroli str. 215-238)

2.6 W latach 2021 – 2023 Prezydent powołał trzech dyrektorów instytucji kultury, tj.:

- 26 maja 2021 r. Dyrektora Biblioteki na okres od 1 czerwca 2021 r. do 31 maja 2026 r.;
- 11 sierpnia 2023 r. Dyrektora Filharmonii na okres od 1 września 2023 r. do 31 sierpnia 2028 r. (pięć sezonów artystycznych);
- 11 sierpnia 2023 r. Dyrektora BTd na okres od 1 września 2023 r. do 31 sierpnia 2026 r. (trzy sezony artystyczne);

Dyrektorzy Biblioteki oraz Filharmonii zostali powołani bez przeprowadzenia konkursu, na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej po uzyskaniu zgody Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

(akta kontroli str. 239)

Na podstawie szczegółowego badania dokumentacji dotyczącej powołania dyrektora BTd ustalono, że została ona przeprowadzona zgodnie z ustawą o działalności kulturalnej i rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2019 r. w sprawie konkursu na

²⁵ <https://bip.koszalin.pl/artukul/1265/4306>; dalej: BIP.

²⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 189; dalej: rozporządzenie w sprawie rejestru.

²⁷ W przedmiotowych instytucjach nie funkcjonują stowarzyszenia twórców.

²⁸ Zarządzenie Nr 204/734/20 Prezydenta Miasta Koszalina z 27 stycznia 2020 r.

kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury²⁹. W szczególności opublikowano w BIP Urzędu i BTD oraz przekazano pracownikom BTD informację o zamiarze ogłoszenia konkursu (§ 3 rozporządzenia w sprawie konkursu), ogłoszono konkurs w terminach określonych w § 4 rozporządzenia w sprawie konkursu, Prezydent powołał komisję konkursową³⁰, dla której ustalił regulamin prac³¹ i określił plan pracy komisji.

(akta kontroli str. 239, 256)

W okresie objętym kontrolą Prezydent nie odwoływał dyrektorów instytucji kultury, dla których Gmina była organem prowadzącym.

(akta kontroli str. 245)

2.7 W okresie objętym kontrolą Prezydent każdorazowo przed powołaniem dyrektora instytucji kultury, zawierał z nim umowę w formie pisemnej, w której określano warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania. Powyższe było zgodne z art. 15 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej.

(akta kontroli str. 239)

2.8 Diagnoza wystarczalności warunków lokalowych prowadzonych instytucji kultury dokonywana była w postaci bieżących konsultacji z dyrektorami jednostek. Potrzebne inwestycje były ujmowane w planach finansowych, natomiast sprawy bieżące i pilne przedstawiane były na Kolegium Prezydenta.

W badanym okresie zrealizowano remont Biblioteki i jej filii, zmodernizowano Amfiteatr podległy CK 105, zaadaptowano pomieszczenia Muzeum na magazyny zabytków i rozbudowano w nim system alarmowy, w BTD zmodernizowano pokrycie dachowe budynku, węzeł ciepłowniczy, zakupiono urządzenia do sterowania oświetleniem scenicznym oraz przeprowadzono modernizację budynku Filharmonii.

(akta kontroli str. 3-4, 247-249)

2.9 Gmina na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego planowała i wydatkowała w poszczególnych latach:

- 2021 r. plan - 34 528,7 tys. zł, w tym 33 632 tys. zł na instytucje kultury (97,40%); wykonanie - 33 270,3 tys. zł, w tym 32 575,7 tys. zł na instytucje kultury;
- 2022 r. plan - 28 245 tys. zł, w tym 27 294,4 tys. zł na instytucje kultury (96,63%); wykonanie - 28 085,8 tys. zł, w tym 27 186,9 tys. zł na instytucje kultury;
- 2023 r. plan - 32 364,8 tys. zł, w tym 31 426,1 tys. zł na instytucje kultury (97,10%); wykonanie - 32 284,1 tys. zł, w tym 31 418 tys. zł na instytucje kultury;
- 2024 r. plan - 37 458,7 tys. zł, w tym 36 474,7 tys. zł na instytucje kultury (97,37%); wykonanie³² - 12 405 tys. zł, w tym 11 938,7 tys. zł na instytucje kultury.

(akta kontroli str. 189)

2.10 W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych uregulowań określających zasady przyznawania i rozliczania dotacji podmiotowych i celowych.

Prezydent wyjaśnił: *Urząd Miejski w Koszalinie nie posiada formalnych procedur w powyższej sprawie. Określanie wysokości dotacji zawsze poprzedza wnikliwa analiza przeprowadzana każdorazowo podczas prac nad projektem budżetu miasta. Analizy uwzględniają zarówno możliwości finansowe miasta, specyfikę instytucji, jak i potrzeby kulturalne mieszkańców. Na ustalenie wysokości dotacji mają również wpływ dane o wykonaniu planu wydatków danej instytucji z lat poprzednich oraz bieżąca sytuacja jednostki. Ponadto, w ciągu każdego roku budżetowego możliwe jest wprowadzenie zmian w wysokości przyznanych dotacjach uwzględniających bieżące potrzeby.*

²⁹ Dz.U z 2019 poz. 724; dalej: rozporządzenie w sprawie konkursu.

³⁰ Zarządzeniem nr 800/2639/23 Prezydenta Miasta Koszalina z 5 maja 2023 r.

³¹ Zarządzeniem nr 780/2556/23 Prezydenta Miasta Koszalina z 20 marca 2023 r.

³² Według stanu na 30 kwietnia.

(akta kontroli str. 4, 249)

Instytucje kultury, szacując swoje potrzeby składały we wrześniu każdego roku do Urzędu wnioski na niezbędne środki przyznawane w ramach dotacji podmiotowych na rok następny, w uchwale budżetowej, po wprowadzeniu zmian w trakcie roku ujęto, odpowiednio w poszczególnych latach:

- w 2021 r. łącznie: projekt planu 26 704,3 tys. zł, uchwała 24 490,3 tys. zł (91,71%), wykorzystano 99,93% przyznanych środków: w tym: BTD - wniosek 4 175 tys. zł, uchwała 4 282,9 tys. zł (102,58%), wykonanie 100%; Filharmonia - wniosek 5 906,1 tys. zł, uchwała 5 884 tys. zł (99,62%), wykonanie 99,97%; CK 105 - wniosek 5 835,4 tys. zł, uchwała 4 690 tys. zł (80,37%), wykonanie 100%; Biblioteka - wniosek 5 836,2 tys. zł, uchwała 5 758,4 tys. zł (98,67%), wykonanie 100%; Muzeum - wniosek 4 951,6 tys. zł, uchwała 3 875 tys. zł (78,26%), wykonanie 99,61%.

- w 2022 r. łącznie: projekt planu 27 150,4 tys. zł, uchwała 27 110,9 tys. zł (99,85%), wykorzystano 99,65% przyznanych środków, w tym: BTD - wniosek 4 500 tys. zł, uchwała 4 540 tys. zł (100,89%), wykonanie 100%; Filharmonia - wniosek 6 211,8 tys. zł, uchwała 6 570 tys. zł (105,77%), wykonanie 99,56%; CK 105 - wniosek 5 684 tys. zł, uchwała 5 313 tys. zł (93,47%), wykonanie 99,11%; Biblioteka - wniosek 5 756,4 tys. zł, uchwała 6 342,9 tys. zł (110,19%), wykonanie 100%; Muzeum - wniosek 4 998,2 tys. zł, uchwała 4 345 tys. zł (86,93%), wykonanie 99,59%.

- w 2023 r. łącznie: projekt planu 32 206,5 tys. zł, uchwała 31 296 tys. zł (97,17%), wykorzystano 100% przyznanych środków, w tym: BTD - wniosek 6 150 tys. zł, uchwała 5 315 tys. zł (86,42%), wykonanie 100%; Filharmonia - wniosek 7 146,5 tys. zł, uchwała 7 538 tys. zł (105,48%), wykonanie 100%; CK 105 - wniosek 5 617,1 tys. zł, uchwała 5 747 tys. zł (102,31%), wykonanie 100%; Biblioteka - wniosek 7 046,7 tys. zł, uchwała 7 349 tys. zł (104,29%), wykonanie 100%; Muzeum - wniosek 6 246,2 tys. zł, uchwała 5 347 tys. zł (85,60%), wykonanie 100%.

- w 2024 r. (I kw.) łącznie: projekt planu 35 346,1 tys. zł, uchwała 35 128 tys. zł (99,38%), wykorzystano 25,71% przyznanych środków: w tym: BTD - wniosek 5 600 tys. zł, uchwała 5 930 tys. zł (105,89%), wykonanie 28,50%; Filharmonia - wniosek 8 441,6 tys. zł, uchwała 8 057 000 zł (95,44%), wykonanie 24,21 %; CK 105 - wniosek 5 693 tys. zł, uchwała 6 243 tys. zł (109,66%), wykonanie 27,09%; Biblioteka - wniosek 8 500 tys. zł, uchwała 8 838 tys. zł (103,98%); wykonanie 24,71%; Muzeum - wniosek 7 111,5 tys. zł, uchwała 6 060 tys. zł (85,21%), wykonanie 25%.

(akta kontroli str. 180-183, 240-244)

2.11 W badanym okresie Urząd przekazywał instytucjom kultury środki finansowe w formie dotacji celowych tylko na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Dotacje na realizację wskazanych zadań i programów przyznawane były w formie dotacji podmiotowych z przeznaczeniem na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 251, 256-257)

2.12 Wnioski składane każdego roku we wrześniu przez instytucje kultury zawierały oszacowane wysokości niezbędnych dotacji celowych na wydatki majątkowe na rok następny, ostatecznie w uchwale budżetowej, po wprowadzeniu zmian w trakcie roku ujęto, odpowiednio w poszczególnych latach:

- w 2021 r. łącznie: projekt planu 10 729 tys. zł, uchwała 9 141,7 tys. zł (85,20%), wykorzystano 88,63% przyznanych środków, w tym: CK 105 - wniosek 8 822 tys. zł, uchwała 8 247,5 tys. zł (93,49%), wykonanie 87,55%; Biblioteka - wniosek 450 tys. zł, uchwała 450 tys. zł (100,00%), wykonanie 99,27%; Muzeum - wniosek 1 450 tys.

zł, uchwała 270 tys. zł (18,62%), wykonanie 96,62%; BTD w wyniku składanych w trakcie roku budżetowego wniosków otrzymała 167,1 tys. zł, wykonanie 100,00%; Filharmonia - nie składała wniosków do projektu budżetu ani w trakcie roku budżetowego.

- w 2022 r. łącznie: projekt planu 3 270 tys. zł, uchwała 183,5 tys. zł (5,61%), wykorzystano 92,66% przyznanych środków, w tym: BTD - wniosek 2 160 tys. zł, w uchwale nie przyznano środków; CK 105 - wniosek 540 tys. zł uchwała 71,2 tys. zł (13,19%), wykonanie 81,08%; Muzeum - wniosek 570 tys. zł, w uchwale nie przyznano środków; Biblioteka w wyniku składanych w trakcie roku budżetowego wniosków otrzymała 112,3 tys. zł, wykonanie 100,00%.

- w 2023 r. łącznie: projekt planu 4 017 tys. zł, uchwała 130,1 tys. zł (3,24%), wykonanie 93,81% przyznanych środków, w tym: Filharmonia - wniosek 700 tys. zł w uchwale budżetowej nie przyznano wnioskowanych środków; CK 105 - wniosek 490 tys. zł, uchwała 35,5 tys. zł (7,24%), wykonanie 84,26%; Biblioteka - wniosek 227 tys. zł, uchwała 24,6 tys. zł (10,84%), wykonanie 90,00%; Muzeum - wniosek 2 600 tys. zł, w uchwale budżetowej nie przyznano wnioskowanych środków; BTD w wyniku składanych w trakcie roku budżetowego wniosków otrzymała 70 tys. zł, wykonanie 100,00%.

- w 2024 r. (I kw.) łącznie 2 221 tys. zł, uchwała 1 339,3 tys. zł (60,30%), w tym: BTD - wniosek 400 tys. zł, uchwała 970 tys. zł (224,5%); CK 105 - wniosek 36 tys. zł uchwała 11 tys. zł (30,56%); Biblioteka - wniosek 135 tys. zł, uchwałą 258,3 tys. zł (191,33%); Muzeum - wniosek 1 650 tys. zł, uchwała 100 tys. zł (6,06%).

(akta kontroli str. 185-188)

2.13 W okresie objętym kontrolą przychody instytucji kultury z prowadzonej działalności wyniosły odpowiednio:

- w 2021 r.: 7 304 tys. zł³³, w tym: BTD 2 238 tys. zł³⁴; Filharmonia 676 tys. zł³⁵; CK 105 3 469 tys. zł³⁶; Biblioteka 531 tys. zł³⁷; Muzeum 389,9 tys. zł³⁸;
- w 2022 r.: 9 123 tys. zł³⁹, w tym: BTD 2 647 tys. zł⁴⁰; Filharmonia 1 296 tys. zł⁴¹; CK 105 3 959,2 tys. zł⁴²; Biblioteka 661 tys. zł⁴³; Muzeum 559,8 tys. zł⁴⁴;
- w 2023 r.: 10 889,9 tys. zł⁴⁵, w tym: BTD 3 254 tys. zł⁴⁶; Filharmonia 1 907 tys. zł⁴⁷; CK 105 4 397 tys. zł⁴⁸; Biblioteka 765 tys. zł⁴⁹; Muzeum 568 tys. zł⁵⁰.

Analiza wyników działalności osiąganych przez wszystkie instytucje kultury łącznie, w badanym okresie, wykazała dodatni wynik z działalności (zysk) za każdy rok kalendarzowy⁵¹. Największy zysk w badanych latach odnotowano w: 2021 r. w BTD (73 tys. zł), 2022 r. w Muzeum (170 tys. zł), w 2023 r. w Filharmonii (118 tys. zł). Zysk

³³ Działalność kulturalna – 3 091 tys. zł, działalność operacyjna – 3 254 tys. zł, dotacje zewnętrzne – 959 tys. zł.

³⁴ Działalność kulturalna – 1 067 tys. zł, działalność operacyjna – 1 041 tys. zł, dotacje zewnętrzne – 130 tys. zł.

³⁵ Działalność kulturalna – 566 tys. zł, działalność operacyjna – 60 tys. zł, dotacje zewnętrzne – 50 tys. zł.

³⁶ Działalność kulturalna – 1 191 tys. zł, działalność operacyjna – 1 593 tys. zł, dotacje zewnętrzne – 685 tys. zł.

³⁷ Działalność kulturalna – 63 tys. zł, działalność operacyjna – 423 tys. zł, dotacje zewnętrzne – 45 tys. zł.

³⁸ Działalność kulturalna – 204 tys. zł, działalność operacyjna – 137 tys. zł, dotacje zewnętrzne – 49 tys. zł.

³⁹ Działalność kulturalna – 5 642 tys. zł, działalność operacyjna – 2 903 tys. zł, dotacje zewnętrzne – 578 tys. zł.

⁴⁰ Działalność kulturalna – 2 248 tys. zł, działalność operacyjna – 399 tys. zł, dotacje zewnętrzne – 0 tys. zł.

⁴¹ Działalność kulturalna – 1 215 tys. zł, działalność operacyjna – 37 tys. zł, dotacje zewnętrzne – 44 tys. zł.

⁴² Działalność kulturalna – 1 797 tys. zł, działalność operacyjna – 1 750 tys. zł, dotacje zewnętrzne – 412 tys. zł.

⁴³ Działalność kulturalna – 95 tys. zł, działalność operacyjna – 506 tys. zł, dotacje zewnętrzne – 60 tys. zł.

⁴⁴ Działalność kulturalna – 286 tys. zł, działalność operacyjna – 212 tys. zł, dotacje zewnętrzne – 62 tys. zł.

⁴⁵ Działalność kulturalna – 6 790 tys. zł, działalność operacyjna – 3 326 tys. zł, dotacje zewnętrzne – 774 tys. zł.

⁴⁶ Działalność kulturalna – 2 715 tys. zł, działalność operacyjna – 417 tys. zł, dotacje zewnętrzne – 122 tys. zł.

⁴⁷ Działalność kulturalna – 1 803 tys. zł, działalność operacyjna – 40 tys. zł, dotacje zewnętrzne – 64 tys. zł.

⁴⁸ Działalność kulturalna – 1 741 tys. zł, działalność operacyjna – 2 135 tys. zł, dotacje zewnętrzne – 521 tys. zł.

⁴⁹ Działalność kulturalna – 121 tys. zł, działalność operacyjna – 577 tys. zł, dotacje zewnętrzne – 67 tys. zł.

⁵⁰ Działalność kulturalna – 410 tys. zł, działalność operacyjna – 158 tys. zł, bez dotacji zewnętrznych.

⁵¹ W 2021 r. zysk wyniósł 200 tys. zł; w 2022 – 22 tys. zł i w 2023 – 233 tys. zł.

wypracowany przez instytucje wynikał z wypracowanych przychodów (Muzeum), wyższych niż planowano wpływów z najmu pomieszczeń (Filharmonia), w przypadku BDT - uzyskanie wsparcia w ramach tarcz antykryzysowych, zwolnienia z opłacania składek ZUS, uzyskanie dodatkowych środków na trzy inne spektakle oraz rezygnacja z jednego spektaklu.

Największą stratę w badanych latach odnotowano w: 2021 r. w Filharmonii (29 tys. zł); 2022 r. w BTD (301 tys. zł); 2023 r. w BTD (29,8 tys. zł). Straty poniesione przez instytucje wynikały w głównej mierze ze wzrostu stałych kosztów utrzymania (energia elektryczna i ciepła) oraz odpisów amortyzacyjnych. Dodatkowo BTD w 2022 r. poniósł koszty na produkcję spektaklu, którego premiera odbyła się w grudniu (główne przychody za występ na spektakle po premierze odbyły się już w roku następnym) a w 2023 r. wystąpiła konieczność utworzenia rezerwy na zobowiązanie, tj. (...) *prawdopodobne odsetki od subwencji otrzymanej z Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (PFR) naliczone od dnia, w którym upłynął termin płatności żądanej kwoty do dnia bilansowego. (...) Wsparcie miało zostać umorzone w 100% wartości subwencji finansowej po spełnieniu określonych warunków. (...) BTD złożył wniosek do PFR o umorzenie subwencji. W 2023 r. Teatr otrzymał z PFR decyzję, w której poinformowano o konieczności zwrotu przyznanej subwencji. Złożono odwołanie wraz z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego do wydanej decyzji.*

(akta kontroli str. 170-171, 181-182, 348-350)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie zawarcie w pięciu, nadanych uchwałami Rady Miejskiej w Koszalinie⁵² instytucjom kultury, statutach regulacji dotyczących organów zarządzających oraz sposobu ich powoływania, co było niezgodne z art. 13 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o działalności kulturalnej, zgodnie z którym: *Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Statut zawiera: organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania.*

W wyniku badania statutów instytucji kultury, dla których Gmina była organizatorem ustalono, iż żaden statut nie zawierał sposobu powoływania organu zarządzającego instytucji. W każdym przypadku zastosowano odesłanie do zasad i trybów określonych w odrębnych przepisach.

(akta kontroli str. 165, 375-394)

Prezydent wyjaśnił: (...) *Wykładnia przedmiotowego przepisu nie daje podstaw do uznania za konieczne ujęcie w statucie instytucji kultury ściśle określonych warunków rekrutacji kandydatów na dyrektorów lub określenia w nim istotnych elementów, na których oparty będzie stosunek zatrudnienia. Niemniej jednak rozważa się podjęcie prac zmierzających do uszczegółowienia zapisów statutowych miejskich instytucji kultury, mających na celu określenie w statutach ww. jednostek odwołania do odpowiednich przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.*

(akta kontroli str. 250-251, 255-256)

Zdaniem NIK powyższe nie realizuje obowiązku określonego w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o działalności kulturalnej, bowiem to właśnie statut instytucji kultury powinien rozstrzygać, który z dopuszczalnych trybów powołania organu zarządzającego instytucją, będzie miał zastosowanie. Natomiast zastosowanie w ww. statucach

⁵² Uchwały nr: DTB – XX/278/2012 z 26 kwietnia 2012 r.; CK 105 – XXII/340/212 z 28 czerwca 2012 r.; Filharmonia – XX/277/2012 z 26 kwietnia 2012 r.; Biblioteka – XXII/339/2012 z 28 czerwca 2012 r.; Muzeum – XXVI/397/212 z 22 listopada 2012 r.

odesłania do przepisów prawnych daje organowi wykonawczemu Gminy możliwość uznaniowego podejmowania decyzji w tym zakresie⁵³.

(akta kontroli str. 165, 375-394)

W statucie CK 105 dodatkowo nie określono organu doradczego oraz sposobu jego powoływania.

(akta kontroli str. 165, 382-386)

Prezydent wyjaśnił m.in.: (...) *W naszej ocenie z treści art. 13 ust. 2 pkt. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie można wyprowadzić prawnego obowiązku tworzenia organów doradczych dla wszystkich rodzajów instytucji kultury. Przepis ten wskazuje jedynie na to, że gdyby dana instytucja kultury miała utworzyć organ doradczy, to regulacja na ten temat powinna znaleźć się w statucie. W przypadku domu kultury Centrum Kultury 105 w Koszalinie, nie ma w w/w ustawie przepisu, który nakładałby prawny obowiązek utworzenia organu doradczego.*

(akta kontroli str. 208-212)

2. Niezamieszczenie w Rejestrze instytucji kultury informacji o aktach utworzenia wszystkich pięciu badanych instytucji kultury, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie rejestru, zgodnie z którym: *W rejestrze wpisuje się w odrębnych rubrykach następujące dane i informacje: rubryka ósma - akt o utworzeniu instytucji kultury;*

(akta kontroli str. 153-156)

Prezydent wyjaśnił: (...) *dokumenty nie zostały wpisane do nowego rejestru instytucji kultury, jak i do nowych ksiąg rejestrowych prowadzonych dla każdej instytucji kultury od dnia 21.05.2012 r. na podstawie ww. Rozporządzenia MKiDN, gdyż wg opinii prawnej nr Rp. 074.8.2012.JS z 14.05.2012 r., żaden z wymienionych dokumentów nie jest w istocie aktem o utworzeniu instytucji kultury, wobec powyższego zajęto stanowisko, że w omawianej rubryce akty te nie powinny być wpisane, a jedynie dostępne przy nowym rejestrze w formie załączników.(...)*

Gmina nie posiada aktu utworzenia Muzeum, gdyż w przejętej od Wojewody Koszalińskiego księdze rejestrowej prowadzonej dla Muzeum Okręgowego w Koszalinie, nie było wpisu o akcie utworzenia instytucji kultury, nie ma więc informacji na podstawie jakiego aktu zostało utworzone Muzeum w Koszalinie.

(akta kontroli str. 208-209, 211)

3. Nie przeniesienie do czterech ksiąg rejestrowych instytucji kultury treści aktualnych wpisów zawartych w księgach rejestrowych prowadzonych dla każdej instytucji kultury przed dniem wejścia w życie rozporządzenia. Powyższe było niezgodne z § 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie rejestru, zgodnie z którym: *Nowe księgi rejestrowe tworzone dla każdej instytucji kultury zakłada się poprzez przeniesienie treści aktualnych wpisów zawartych w księgach rejestrowych prowadzonych dla każdej instytucji kultury przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia.*

Na podstawie badania pięciu ksiąg rejestrowych instytucji kultury, ustalono iż do czterech nie przeniesiono wpisu dotyczącego aktu o utworzeniu instytucji. W księgach rejestrowych prowadzonych przed wejściem w życie rozporządzenia znajdowały się wpisy, iż:

- a) BTĐ został utworzony na podstawie Uchwały Nr XXXI/338 z dnia 17 listopada 1959 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Koszalinie oraz wydanym

⁵³ Tak np. w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 czerwca 2014 r. NK-N.4131.98.10.2014.MW

- na jej podstawie Zarządzeniem nr 1/60 Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Koszalinie z dnia 2 stycznia 1960 r.
- b) CK 105 został utworzony Uchwałą Rady Miejskiej w Koszalinie nr XXXVI/370/07 z dnia 17 października 1997 r.
 - c) Filharmonia została utworzona Uchwałą nr 61/572/71 z dnia 21 kwietnia 1971 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Koszalinie.
 - d) Biblioteka została utworzona Zarządzeniem nr 293 Wojewody Koszalińskiego z dnia 16 grudnia 1991 r.

(akta kontroli str. 156-164, 178-179, 198-207)

Prezydent wyjaśnił: (...) *dokumenty nie zostały wpisane do nowego rejestru instytucji kultury, jak i do nowych ksiąg rejestrowych prowadzonych dla każdej instytucji kultury od dnia 21.05.2012 r. na podstawie ww. Rozporządzenia MKiDN, gdyż wg opinii prawnej nr Rp. 074.8.2012.JS z 14.05.2012 r., żaden z wymienionych dokumentów nie jest w istocie aktem o utworzeniu instytucji kultury, wobec powyższego zajęto stanowisko, że w omawianej rubryce akty te nie powinny być wpisane, a jedynie dostępne przy nowym rejestrze w formie załączników*

(akta kontroli str. 208-209, 211)

Zdaniem NIK zgodnie z dyspozycją zawartą w § 14 ust 2 rozporządzenia w sprawie rejestru założenia nowych ksiąg powinno nastąpić poprzez przeniesienia aktualnych wpisów zawartych w dotychczasowych księgach. Czynność tę należy uznać za wyłącznie techniczną, tj. bez dokonywania oceny merytorycznej już dokonanych wpisów. Tym samym jeżeli w dotychczasowych księgach rejestrowych w rubryce dotyczącej aktu utworzenia instytucji znajduje się wpis, powinien on zostać odzwierciedlony w nowej księdze rejestrowej.

4. Niezamieszczenie w Dziale I.3 księgi rejestrowej BTd w Koszalinie skróconej nazwy instytucji kultury. Uchwałą nr XLII/640/2014 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 24 kwietnia 2014 r. wprowadzono zmianę do statutu ww. instytucji poprzez ustanowienie dla niej skrótu *BTd w Koszalinie*. Zgodnie z Wzorem księgi rejestrowej instytucji kultury⁵⁴ w Dziale I.3 należy wpisać *Pełną i skróconą nazwę instytucji kultury*. Tym samym jeżeli instytucja posiada skróconą nazwę, to wpis taki powinien się znaleźć w odpowiedniej dziale księgi rejestrowej.

(akta kontroli str. 193-195)

Prezydent wyjaśnił: *W Dziale I księgi rejestrowej Bałtyckiego Teatru Dramatycznego w Koszalinie nie dokonano wpisu dotyczącego skróconej nazwy instytucji kultury, gdyż uznano, iż wpisanie w Dziale II pod pozycją 5 w dniu 11.06.2014 r. Uchwały nr XLII/640/2014 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 24 kwietnia 2014 r., wprowadzającej zmianę do statutu ww. instytucji m.in. poprzez ustanowienie dla niej skrótu nazwy instytucji, jest wpisem obejmującym wszystkie informacje zawarte w Uchwale.*

W związku z powyższym nie powtórzono wpisu wspomnianej uchwały w Dziale I.

(akta kontroli str. 209, 212)

5. Urząd pozytywnie zaopiniował Regulamin organizacyjny BTd z 2020 r.⁵⁵, pomimo, iż w jego treści zawarto zapis, że *w przypadku nieobecności w pracy lub braku możliwości pełnienia obowiązków służbowych przez Dyrektora, jego prawa i obowiązki przejmuje Główny księgowy*, co było niezgodne z art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Działanie takie należy uznać za nierzetelne.

(akta kontroli str. 359-374)

⁵⁴ Stanowiącej załącznik do rozporządzenia w sprawie rejestru.

⁵⁵ Zarządzenie Nr 204/734/20 Prezydenta Miasta Koszalina z 27 stycznia 2020 r.

Prezydent wyjaśnił: (...) *Nie sposób przypisać normie prawnej sformułowanej w art. 54 ustawy o finansach publicznych tego znaczenia, które zostało jej nadane w Państwa wystąpieniu. Owszem, należy się zgodzić, że powierzenie głównemu księgowemu funkcji p.o. dyrektora może budzić pewne kontrowersje z punktu widzenia zasad kontroli finansowej w jednostce, ale nie można stwierdzić, że narusza to bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa, w tym art. 54 ustawy o finansach publicznych. Możliwość lub brak możliwości powierzenia p.o. dyrektora głównemu księgowemu jednostki sektora finansów publicznych nie wchodzi bowiem w zakres dyspozycji przepisu art. 54 ustawy o finansach publicznych (...)*

(akta kontroli str. 352, 356)

6. W badanym okresie Urząd zamiast przekazywania instytucjom kultury dotacji celowych na realizację wskazanych zadań i programów, zwiększał dotacje podmiotowe, określając cel bieżący, na jaki dodatkowe środki finansowe miały zostać przeznaczone.

Zwiększenie dotacji podmiotowych dla instytucji kultury, z określonym celem w latach 2021-2023 wyniosło łącznie 7 066,6 tys. zł,⁵⁶ w tym 2 728 tys. zł stanowiły środki finansowe otrzymane przez Gminę na dofinansowanie działalności bieżącej z budżetu Województwa Zachodniopomorskiego. Dotacje podmiotowe były rozliczane na podstawie wniosków instytucji kultury przedkładanych do WKiSS, do których załącznikiem były sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji planów finansowych.

Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji podmiotowej, celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji oraz celowej na realizację wskazanych zadań i programów. Dotacja podmiotowa nie ma więc charakteru celowego.

(akta kontroli str. 261)

Prezydent wyjaśnił m.in.: (...) *W ramach dotacji podmiotowej wydzielone są środki na imprezy/wydarzenia, na które instytucje pozyskują dofinansowanie zewnętrzne, wykazując wydzieloną dotację jako wkład własny. (...). Ponadto CK 105 ma wydzieloną dotację podmiotową na „imprezy”, (...). Rozliczenie całej przekazanej dotacji podmiotowej następuje (...), po zakończeniu roku budżetowego. Instytucje niewykorzystane środki zwracają (...), a następnie przedstawiają rozliczenie wykorzystanej dotacji podmiotowej, tj. sprawozdanie z wykonanych zadań oraz rozliczenie finansowe. (...) Dotacji podmiotowej (...) z budżetu Województwa Zachodniopomorskiego na dofinansowanie działalności (...) Przekazanie, realizacja i rozliczenie dotacji było zgodne z zawartą w tym celu umową, pomiędzy Gminą a Województwem oraz między Gminą a ww. instytucją kultury. (...) dotacje planowane były w budżecie Gminy jako dotacje podmiotowe, jednak ich realizacja i rozliczenie było zgodne z umową przyznającą dotację celową. Po przyznaniu w br. dotacji z budżetu Województwa Zachodniopomorskiego, zostanie ona zaplanowana, jako dotacja celowa.*

(akta kontroli str. 251, 256-257)

Zgodnie z ww. przepisem dotacja celowa jest dotacją przeznaczoną na finansowanie lub dofinansowanie kosztów ściśle określonego zadania. Z kolei dotacja podmiotowa stanowi wydatek na dofinansowanie działalności bieżącej.⁵⁷

⁵⁶ W 2021 r. – 2 165 tys. zł (w tym 850 tys. zł z Województwa Zachodniopomorskiego); w 2022 r. – 2 244,6 tys. zł (w tym 850 tys. zł z Województwa Zachodniopomorskiego); w 2023 r. – 2 657 tys. zł (w tym 1 028 tys. zł z Województwa Zachodniopomorskiego).

⁵⁷ Np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 10 marca 2009 r., sygn. akt V SA/Wa 1053/08.

OCENA CZĄSTKOWA

Dla wszystkich instytucji kultury, dla których Gmina była organizatorem, opracowano i ogłoszono statut, jednak żaden statut nie zawierał sposobu powoływania organu zarządzającego instytucji. W każdym przypadku zastosowano odesłanie do zasad i trybów określonych w odrębnych przepisach. W prowadzonym rejestrze instytucji kultury nie zamieszczono informacji o aktach utworzenia instytucji. Prowadzone przez Urząd w systemie teleinformatycznym księgi rejestrowe były zgodne ze wzorem, jednak w czterech (z pięciu przypadków księgi rejestrowe nie zawierały wszystkich wpisów). Przyznawano instytucjom kultury dotacje celowe tylko na działalność inwestycyjną. Zamiast dotacji celowej na realizację wskazanych zadań i programów w Urzędzie stosowano zasadę zwiększania dotacji podmiotowej, określając cel na jaki środki finansowe miały zostać przeznaczone.

OBSZAR

3. Nadzór nad działalnością samorządowych instytucji kultury, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych.

Opis stanu faktycznego

3.1 – 3.2 Nadzór nad instytucjami kultury sprawował Zastępca Prezydenta ds. Polityki Społecznej⁵⁸. Zadaniem realizowanym przez WKiSS było m.in. przekazywanie i rozliczanie dotacji dla instytucji kultury oraz nadzór nad ich prawidłowym wykorzystaniem; tworzenie, realizacja i monitorowanie programów w zakresie kultury i sportu. W Urzędzie wyodrębniono Biuro Kontroli, którego podstawowym zadaniem było prowadzenie całokształtu spraw związanych z planowaniem, organizowaniem i koordynowaniem działalności kontrolnej w Urzędzie oraz miejskich jednostkach organizacyjnych. Działalność kontrolną prowadzano na podstawie rocznego planu kontroli oraz doraźnych poleceń Prezydenta lub Sekretarza Miasta.

(akta kontroli str. 147-152)

3.3. Analiza planów pierwotnych wszystkich pięciu instytucji kultury⁵⁹, projektów planów składanych w listopadzie każdego roku oraz planów do budżetu Miasta Koszalin, pod kątem zakresu i przedmiotu zgłaszanych przez Urząd uwag wykazała, że przedkładane przez instytucje kultury plany były przedmiotem weryfikacji przez pracowników WKiSS. Wszystkie plany zawierały datę i podpis pracownika merytorycznego, kierownika Referatu Kultury i Sportu oraz Dyrektora WKiSS.

Do żadnego z badanych planów nie sformułowano uwag w sposób pisemny. Prezydent wyjaśnił: *Każdego roku Prezydent (...) w drodze Zarządzenia określa wskazówki do sporządzenia projektu budżetu na nadchodzący rok. Na jego podstawie instytucje kultury sporządzają plan rzeczowo-finansowy, który analizowany jest w Wydziale Kultury i Spraw Społecznych Urzędu (...) przez głównego specjalistę ds. budżetu oraz pracowników odpowiedzialnych za nadzór merytoryczny nad ww. instytucjami. Po wstępnej analizie planów przeprowadzane są konsultacje z przedstawicielami instytucji kultury dążące do wypracowania wspólnego stanowiska, po których instytucje dostosowują plany rzeczowo-finansowe do możliwości finansowania zaplanowanych działań i potrzeb kulturalnych mieszkańców. W ciągu roku plany instytucji kultury podlegają aktualizacji.*

(akta kontroli str. 213-214, 245-246, 263)

W sprawie analizy i zgłaszanych uwag do planów działalności merytorycznej/planów repertuarowych przedkładanych przez instytucje kultury Prezydent wyjaśnił: *Zgodnie z zapisami zawartymi w umowach dot. określenia warunków organizacyjno-finansowych oraz programu działania instytucji, zawieranych z dyrektorami instytucji*

⁵⁸ Zarządzenie nr 125/469/15 Prezydenta Miasta Koszalin z 30 lipca 2015 r. oraz Zarządzenie nr 387/1325/21 Prezydenta Miasta Koszalin z 24 lutego 2021 r.

⁵⁹ Składane we wrześniu każdego roku z potrzebami na rok następny.

kultury prowadzonymi przez Gminę Miasto Koszalin, dyrektorzy zobowiązani są do opracowania i przedłożenia organizatorowi planów repertuarowych/programów działania instytucji. Pracownicy merytoryczni dokonują analizy dokumentów w odniesieniu do koncepcji organizacyjnej i programu działania instytucji, będącej załącznikiem do ww. umów. W przypadku zaistnienia wątpliwości pracownicy merytoryczni zwracają się z prośbą o wyjaśnienia zaistniałych zmian, które w ocenie Wydziału Kultury i Spraw Społecznych mogą mieć wpływ na jakość oferty kulturalnej instytucji.

(akta kontroli str. 213-214, 246)

3.4 Badanie sprawozdań finansowych i informacji o wykonaniu planu rzeczowego (działalności merytorycznej) złożonych przez wszystkie pięć instytucji kultury wykazało, iż były one przedmiotem weryfikacji. Wszystkie sprawozdania i informacje zostały podpisane (wraz z datą) przez pracownika merytorycznego oraz Dyrektora WKiSS.

W dwóch przypadkach zostały złożone korekty sprawozdań (za 2021 r. przez Bibliotekę oraz za 2023 r. przez Filharmonię). W przedłożonych dokumentach nie znajdowały się wezwania Urzędu do ich sporządzenia przez instytucje.

Prezydent wyjaśnił: *Sprawozdania finansowe przedłożone przez instytucje kultury (...), w pierwszej kolejności kierowane są do wydziału merytorycznego, (...), w celu weryfikacji danych. Jeżeli dane w sprawozdaniu nie są zgodne z ostatnim planem finansowym, (...) pracownik sprawdzający dokumenty, często telefonicznie, uzgadnia z księgową instytucji różnice i prosi o dostarczenie poprawionego dokumentu. Po sprawdzeniu (...) sprawozdanie jest podpisane (...) przez pracownika sprawdzającego sprawozdanie, kierownika referatu oraz dyrektora Wydziału Kultury i Spraw Społecznych. Następnie dokumenty są akceptowane przez prezydenta resortowego i przekazywane do Wydziału Finansowego. (...)*

(akta kontroli str. 176-177, 209, 212)

3.5 Urząd nie przyznawał w badanym okresie dotacji celowych na realizację wskazanych zadań i programów. Dotacje celowe przyznawane były tylko na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

Badanie dokumentacji rozliczeniowej dotyczącej wykorzystania i rozliczenia czterech dotacji celowych (w kwocie ogółem 7 412,6 tys. zł) przyznanych instytucjom kultury w okresie objętym kontrolą wykazało, że:

- we wszystkich przypadkach dotacje celowe przyznano na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Koszalinie⁶⁰;
- w dwóch przypadkach⁶¹ zawarto umowy o dotacje celowe, w której określono m.in. termin wykorzystania środków, wysokość dotacji oraz termin jej rozliczenia;
- w dwóch przypadkach⁶² nie zawarto z instytucjami kultury umowy o dotację celową, która określałaby m.in. zasady jej przekazania i rozliczania, zgodnie z art. 250 ustawy o finansach publicznych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- wszystkie dotacje zostały rozliczone poprzez złożenie przez instytucje kultury wniosku o rozliczenie przekazanej dotacji wraz ze sprawozdaniem z przebiegu realizacji inwestycji;

⁶⁰ Uchwała nr: 2021 r. XXIV/141/2020 z 2 grudnia 2020 r. (CK 105); 2022 r. XLII/697/2022 z 24 lutego 2022 r. (Biblioteka); 2023 r. LXVII/952/2023 z 21 września 2023 r. (BTD); 2024 r. LXXI/1000/2023 z 14 grudnia 2023 r. (CK 105).

⁶¹ W 2023 r. BTD – modernizacja budynku, w 2024 r. dla CK 105 – zakup zapory przeciwpowodziowej na drzwiach Amfiteatru.

⁶² Dla CK 105 w 2021 r. - Modernizacja amfiteatru w ramach projektu INT77 „Park rekreacyjno- kulturowy w Neubrandenburgu i Koszalinie”, realizowane w ramach Programu Współpracy Interreg VA Meklemburgia-Pomorze Przednie /Brandenburgia/ polska 2014 – 2020 ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz dla Biblioteki w 2022 r. – projekt Nasz wspólny park finansowany w ramach Budżetu Obywatelskiego – Edycja 2022 r.

- wszystkie dotacje zostały wykorzystane zgodnie z uchwałą/umową i w pełnej wysokości.

(akta kontroli nr 264-344)

3.6. W badanym okresie pracownicy Urzędu przeprowadzili łącznie osiem kontroli w podległych instytucjach kultury, z czego sześć ujęto w planach kontroli⁶³, dwie miały charakter doraźny⁶⁴. Przeprowadzone kontrole planowe obejmowały zakresem kontrolę gospodarki finansowej wraz z kontrolą działalności merytorycznej oraz kontrolę rozliczenia dotacji celowych przyznanych przez Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego oraz Województwo Zachodniopomorskie. Kontrole doraźne dotyczyły nadzoru finansowego Dyrektora Muzeum w zakresie zlecania prac konserwatorskich oraz prawidłowości wyboru najemcy kawiarni w budynku Filharmonii.

W wyniku przeprowadzenia trzech kontroli stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości (w zakresie: ujednolicenia i zgodności z obowiązującymi przepisami prawa regulacji wewnętrznych, nadzoru nad drukami ścisłego zachowania, przestrzegania warunków umów z kontrahentami, terminowego dokonywania zmian planu finansowego oraz brak procedur i kryteriów wyboru najemców przestrzeni), wydano zalecenia pokontrolne, na które we wszystkich przypadkach wpłynęły informacje kierownika jednostki kontrolowanej o sposobie ich realizacji.

Kierownik Biura Kontroli wyjaśniła m.in.: (...) *Pracownicy Biura Kontroli sami lub z pracownikami komórek organizacyjnych przeprowadzają kontrole w jednostkach podległych, zgodnie z obowiązującą w Urzędzie Miejskim Instrukcją Kontroli. Kontrole w jednostkach podległych w tym w instytucjach kultury przeprowadzane są zazwyczaj w odstępach 5-cio letnich. Wykonanie wydanych zaleceń pokontrolnych weryfikowane jest przez pracowników Biura Kontroli w trakcie kolejnych kontroli w jednostkach podległych.*(...)

Trzy kontrole planowe przeprowadzone w BDT (2021 r., 2022 r., 2023 r.) dotyczące rozliczenia dotacji celowej nie wykazały nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 257-260, 262)

W sprawie realizacji planów kontroli w poszczególnych latach Prezydent wyjaśnił: *W latach 2021-2023 zrealizowano wszystkie zaplanowane w rocznych planach kontrole w samorządowych instytucjach kultury. Spośród kontroli w samorządowych instytucjach kultury zaplanowanych na rok bieżący nie zrealizowano kontroli merytorycznej zadania pn. 57 Międzynarodowy Festiwal Organowy w Filharmonii Koszalińskiej. W przypadku tej kontroli do Biura Kontroli wpłynął, i jest aktualnie poddawany analizie, wniosek o dokonanie zmiany w planie kontroli, obejmującej zarówno zmianę zakresu kontroli oraz zmianę osób biorących udział w czynnościach kontrolnych.*

(akta kontroli str. 257-260)

3.7 W okresie objętym kontrolą działalność prowadzonych instytucji kultury nie była przedmiotem skarg i wniosków skierowanych do Urzędu.

(akta kontroli str. 249)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku dwóch (z czterech badanych) dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji przyznanych instytucjom kultury przez Urząd, nie zawarto z nimi umów o dofinansowanie. Dotyczyło to: CK 105 -

⁶³ W tym trzy kontrole planowe przeprowadzone przez pracowników Biura Kontroli przy współpracy pracowników WKiSS: w 2021 r. w Filharmonii, w 2022 r. w Bibliotece, w 2023 r. w BDT oraz trzy kontrole przeprowadzone przez pracowników WKiSS w BDT (w 2021 r., 2022 r. oraz 2023 r.).

⁶⁴ W tym w 2022 r. w Muzeum oraz w 2024 r. w Filharmonii.

modernizacja amfiteatru w 2021 r.⁶⁵ na kwotę 7 220 tys. zł oraz Biblioteki - projekt Nasz wspólny park finansowy⁶⁶ na kwotę 112,3 tys. zł.

Naruszało to art. 250 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności: 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji; 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

(akta kontroli str. 301-344)

Prezydent wyjaśnił: (...) w tym okresie Gmina Miasto Koszalin nie zawierała umów z instytucjami kultury na realizację zadań w ramach przyznanej dotacji celowej. Umowy takie były zawierane od roku 2023. Wcześniej dotacje na zadania inwestycyjne były przyznawane i rozliczane z zastosowaniem art. 250 ustawy o finansach publicznych. Instytucja wnioskując o dotację celową określała, na co zostanie ona przeznaczona w danym roku budżetowym oraz jaki jest szacowany koszt zadania. Po zrealizowaniu zadania, instytucja przedstawiała jego rozliczenie, tj. sprawozdanie z realizacji zadania oraz rozliczenie finansowe, w tym zestawienie poniesionych wydatków. (...)

(akta kontroli str. 353-354, 357)

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania w zakresie sprawowania nadzoru nad instytucjami kultury przydzielone zostały komórce organizacyjnej Urzędu - WKiSS. Przedkładane przez instytucje plany i sprawozdania były przedmiotem weryfikacji przez pracowników WKiSS. Urząd przyznawał w badanym okresie dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, jednakże w okresie 2021-2022 odbywało się to bez zawarcia umowy. Przeprowadził łącznie osiem kontroli w podległych instytucjach kultury, a działalność prowadzonych instytucji kultury nie była przedmiotem skarg i wniosków skierowanych do Urzędu.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwaga

Uwaga NIK dotyczy nieopracowania przez Urząd uregulowań (procedur) określających zasady udzielania dotacji podmiotowych i celowych instytucjom kultury, dla których Gmina była organizatorem. Brak takich uregulowań powodował nieprzejrzystość oraz dowolność (uznaniowość) postępowania Urzędu przy udzielaniu dotacji. W ocenie NIK skutkiem powyższego była stosowana w Urzędzie nieprawidłowa praktyka zwiększania instytucjom kultury środków finansowych w ramach dotacji podmiotowej z przeznaczeniem na realizację wskazanych zadań i programów oraz niezawieranie z instytucjami kultury umów o dotacje

⁶⁵ W ramach projektu INT77 „Park rekreacyjno- kulturowy w Neubrandenburgu i Koszalinie”, realizowane w ramach Programu Współpracy Interreg VA Meklemburgia-Pomorze Przednie /Brandenburgia/ polska 2014 – 2020 ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

⁶⁶ W ramach Budżetu Obywatelskiego – Edycja 2022 r.

celowe przyznawane na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

Wnioski

1. Zapewnienie realizacji celów krótkoterminowych i działań w terminach określonych w Programie Rozwoju Kultury.
2. Podjęcie działań w zakresie aktualizacji Programu Rozwoju Kultury o określenie wskaźników i mierników jego realizacji, w co najmniej rocznej perspektywie.
3. Podjęcie działań w celu uzupełnienia statutowych instytucji kultury, dla których Gmina jest organizatorem, o sposób powoływania organu zarządzającego instytucji, a w statucie CK 105 dodatkowo o określenie organu doradczego oraz sposobu jego powoływania.
4. Uzupełnienie ksiąg rejestrowych instytucji kultury o treści aktualnych wpisów zawartych w księgach rejestrowych prowadzonych dla każdej instytucji kultury przed dniem wejścia życie rozporządzenia w sprawie rejestru.
5. Uzupełnienie Rejestru instytucji kultury w zakresie informacji o aktach utworzenia instytucji oraz nazwy skróconej BTd.
6. Zachowanie ustawowego charakteru przyznawanych instytucjom kultury dotacji podmiotowych oraz przyznawanie środków finansowych na realizację wskazanych zadań i programów w ramach dotacji celowych.
7. Podjęcie działań w celu wyeliminowania z Regulaminu organizacyjnego BTd zapisu niezgodnego z ustawą o finansach publicznych.

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 Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 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.

Szczecin, 11 września 2024 r.

Kontrolerzy
Adam Milczarek
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
p.o. Dyrektor
dr Marcin Stefaniak

.....
podpis

.....
podpis

Aleksandra Młynek
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Wystąpienie pokontrolne podpisane elektronicznie