



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.007.01.2019

Olgiard Geblewicz
Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego
Urząd Marszałkowski
Województwa Zachodniopomorskiego
ul. Korsarzy 34
70-540 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/022 – Wspólne prowadzenie instytucji kultury

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego ¹ , ul. Korsarzy 34, 70-540 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Olgiard Geblewicz, Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego ² , od 29 listopada 2010 r. (akta kontroli str. 5-7)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zasady wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury. 2. Nadzór nad działalnością wspólnie prowadzonych instytucji kultury, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (do dnia zakończenia kontroli oraz – w celach analizy porównawczej – lata wcześniejsze)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Robert Lewandowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/59/2019 z 20 marca 2019 r. 2. Tomasz Wołos, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/60/2019 z 20 marca 2019 r. (akta kontroli str. 1-2, 3-4)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Marszałek.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Samorząd Województwa Zachodniopomorskiego⁵, pomimo nieopracowania wewnętrznych zasad, prawidłowo współprowadził i współfinansował instytucje kultury. Sprawowany nadzór nad działalnością instytucji kultury, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych, był rzetelny i skuteczny.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach objętych kontrolą Samorząd prawidłowo realizował zadania związane ze wspólnym prowadzeniem instytucji kultury. Rzetelnie stosowano ogólne zasady wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury, określone m.in. w umowach o wspólne prowadzenie instytucji kultury oraz wytycznych przekazywanych na bieżąco do instytucji kultury. W podpisywanych umowach zawierano obligatoryjne postanowienia, w tym prawa i obowiązki stron wyszczególnione w art. 21 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁶. Sprawowano rzetelny i skuteczny nadzór nad działalnością wspólnie prowadzonych instytucji kultury, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych z dotacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zasady wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury

Opis stanu faktycznego

1. W latach objętych kontrolą Samorząd prowadził wspólnie z innymi podmiotami dwie instytucje kultury:

- Muzeum Narodowe w Szczecinie⁸ z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁹ (umowa z 23 września 2005 r.¹⁰) na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o działalności kulturalnej;

- Ośrodek Teatralny Kana w Szczecinie¹¹ z Gminą Miasto Szczecin¹² (umowa z 7 listopada 2006 r.) na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności kulturalnej.

W latach 2005-2019 strony umów nie podejmowały decyzji o ich rozwiązaniu.

(akta kontroli str. 17, 18-35, 36-51)

Bartłomiej Mroczkowski, Dyrektor Wydziału Kultury, Nauki i Dziedzictwa Narodowego¹³ Urzędu poinformował, że: „Samorząd (...) jest organizatorem dla siedmiu instytucji kultury: Muzeum (...), Teatru Polskiego w Szczecinie, Opery na Zamku w Szczecinie, Książnicy Pomorskiej im. Stanisława Staszica w Szczecinie, Zamku Książąt Pomorskich w Szczecinie, Biura Dokumentacji Zabytków

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Tzn. Sejmik, Zarząd Województwa, Marszałek – wg kompetencji, dalej: Samorząd, Województwo lub WZ.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1983 ze zm., dalej: ustawa o działalności kulturalnej.

⁷ 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.

⁸ Dalej: Muzeum.

⁹ Dalej: Minister.

¹⁰ Z zawartymi aneksami: nr 1 z 1 października 2009 r., nr 2 z 29 stycznia 2016 r. i nr 3 z 22 grudnia 2017 r.

¹¹ Dalej: Teatr lub Kana.

¹² Dalej: Miasto.

¹³ Dalej: Wydział Kultury.

w Szczecinie, Morskiego Centrum Nauki im. prof. Jerzego Stelmacha w Szczecinie (utworzona 12 września 2017 r.) i współorganizatorem dla Ośrodka Teatralnego Kana (...). Łącznie z budżetu Województwa w latach 2016-2019 (plan) na działalność bieżącą i inwestycyjną ww. instytucji wydatkowano kwotę ponad 248 mln zł. W zdecydowanej większości siedziby ww. instytucji mieszczą się w zabytkowych obiektach wymagających dużych nakładów finansowych na remonty i modernizacje (np. Muzeum (...)) mieści się w 6 budynkach, z czego 4 wpisane są do Rejestru Zabytków). W ostatnich latach dużym wyzwaniem finansowym dla budżetu WZ były prowadzone w ramach RPO WZ¹⁴ inwestycje, w tym m.in.: 1. Budowa Centrum Dialogu Przełomy w Szczecinie (oddziału Muzeum), której łączny koszt wyniósł 26,5 mln zł (z czego z budżetu WZ – 8,5 mln zł); 2. Przebudowa Opery na Zamku w Szczecinie, której łączny koszt wyniósł 75 mln zł (z czego z budżetu WZ – 29 mln zł); 3. Modernizacja skrzydła północnego Zamku Książąt Pomorskich w Szczecinie, którego koszt wyniósł ok. 27,5 mln zł (z czego z budżetu WZ – 8,4 mln zł). Obecnie realizowane są 2 kolejne bardzo duże inwestycje, a mianowicie Budowa Morskiego Centrum Nauki w Szczecinie, którego wartość wstępnie szacowana jest na ok. 87 mln zł (w tym z budżetu WZ – 27,7 mln zł) oraz Rozbudowa Teatru Polskiego w Szczecinie wstępnie szacowana na 106,7 mln zł (w tym z budżetu WZ – 63,4 mln zł). (...) nakłady finansowe Województwa na prowadzenie instytucji kultury są duże i z roku na rok rosną. I tak np. dotacja podmiotowa dla największej instytucji kultury Pomorza Zachodniego jaką jest Muzeum (...), w związku z rosnącymi potrzebami instytucji, tylko w tym roku wzrosła o blisko 1,4 mln zł do wysokości 10 mln 625 tys. zł. Niestety problem ten jest zauważany tylko przez organizatora. Współorganizator, czyli Ministerstwo (...) utrzymuje wysokość dotacji podmiotowej na niezmiennym od lat poziomie, tylko okresowo zwiększanej, ale nie ma charakteru stałego. Planowana jej wysokość na ten rok to kwota 2 mln 309 tys. zł. W odniesieniu do kwestii pozyskiwania nowych instytucji kultury do współprowadzenia informuję, że w ostatnich latach żaden samorządów z terenu województwa zachodniopomorskiego nie zwracał się do nas z taką propozycją a sam Samorząd Województwa, w związku z prowadzeniem wzmożonej działalności inwestycyjnej w sektorze kultury, nie inicjował takich działań”.

(akta kontroli str. 59-60)

2. Wysokość wydatków z budżetu Samorządu na finansowanie wspólnie prowadzonych instytucji kultury w latach 2016-2018 wyniosła 31 621 tys. zł (9 148 tys. zł w 2016 r., 10 923,1 tys. zł w 2017 r. i 11 549,9 tys. zł w 2018 r.), z tego 30 360,1 tys. zł (8 729,1 tys. zł w 2016 r., 10 516,1 tys. zł w 2017 r. i 11 114,9 tys. zł w 2018 r.) na Muzeum i 1 260,9 tys. zł na Teatr (418,9 tys. zł w 2016 r., 407 tys. zł w 2017 r. i 435 tys. zł w 2018 r.). Wydatki na 2019 r. zaplanowano w kwocie 14 296,2 tys. zł, z tego 13 921,2 tys. zł na Muzeum i 375 tys. zł na Teatr.

(akta kontroli str. 52-53)

Wcześniej, w latach 2009-2015¹⁵ poniesiono z tego tytułu wydatki w łącznej kwocie 70 437,7 tys. zł, tego: 6 826,9 tys. zł w 2009 r. (6 477,6 tys. zł na Muzeum, 349,3 tys. zł na Teatr), 7 561,2 tys. zł w 2010 r. (odpowiednio: 7 192,3 tys. zł i 368,9 tys. zł), 8 260,6 tys. zł w 2011 r. (7 884,2 tys. zł i 376,4 tys. zł), 10 273,6 tys. zł w 2012 r. (9 936,8 tys. zł i 336,9 tys. zł), 11 262,2 tys. zł w 2013 r. (10 883,5 tys. zł i 378,8 tys. zł), 11 387,9 tys. zł w 2014 r. (10 888,3 tys. zł i 499,6 tys. zł) oraz 14 865,3 tys. zł w 2015 r. (14 480,3 tys. zł i 385 tys. zł).

(akta kontroli str. 54, 70)

¹⁴ Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego.

¹⁵ System Finansowo-Księgowy Rekord umożliwia wygenerowanie danych od 2009 r.

3. W dniu 14 stycznia 2014 r. Kierownik Biura ds. Kultury w Wydziale Kultury przekazał dyrektorom wojewódzkich samorządowych instytucji kultury wzory: wniosku o przyznanie/zwiększenie dotacji ze środków budżetu województwa zachodniopomorskiego, sprawozdania merytorycznego i finansowego dotyczącego realizacji umowy zawartej z Województwem Zachodniopomorskim, sprawozdania z realizacji inwestycji. W dniu 12 stycznia 2016 r. przesłał zestawienie obowiązujących terminów przedkładania do Wydziału Kultury informacji i sprawozdań. Pismem z 24 stycznia 2019 r. przypomniał zasady ubiegania się o udzielenie dotacji celowych z budżetu Województwa.

(akta kontroli str. 146-150, 151, 152-154)

W badanym okresie oraz latach wcześniejszych, w Urzędzie nie opracowano zasad wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury, w tym kryteriów doboru instytucji kultury do wspólnego prowadzenia.

(akta kontroli str. 55)

Dyrektor Wydziału Kultury wyjaśnił: „(...) Prowadzenie/współprowadzenie instytucji kultury wynika wprost z zapisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (...). Brak opracowania zasad wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury, w tym kryteriów doboru instytucji kultury do wspólnego prowadzenia, wynika wprost z braku określenia takiego wymogu w aktach normatywnych. Wszystkie zasady, którymi Samorząd (...) kieruje się przy współprowadzeniu dwóch instytucji kultury, tj. Muzeum (...) i Ośrodka Teatralnego (...), określone zostały w zawartych umowach o współprowadzenie (...), a także w statutach określających zakres działalności każdej z instytucji. Ze względu na upływ czasu, Wydział Kultury (...) nie jest w stanie ustalić faktu, kto był inicjatorem zawarcia ww. umów. Samorząd (...) wspiera finansowo inne instytucje kultury z terenu województwa zachodniopomorskiego poprzez udzielanie tzw. pomocy finansowych. Są to dwie koszalińskie instytucje kultury: Filharmonia Koszalińska i Bałtycki Teatr Dramatyczny, które w latach 2009-2019, decyzją Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego, dofinansowano na łączną kwotę 7,6 mln zł. (...) Wspólne prowadzenie instytucji kultury analizowane jest w sposób ciągły na podstawie przedkładanych w Wydziale Kultury (...) sprawozdań merytorycznych i finansowych. Taka forma nadzoru się sprawdza i inne analizy nie są prowadzone. Ponadto Wydział Kultury (...) jest w stałym kontakcie ze swoimi odpowiednikami w Ministerstwie (...) oraz Urzędzie Miasta Szczecin”.

(akta kontroli str. 56-57, 58)

4. W umowach o wspólne prowadzenie instytucji kultury zawarto m.in. klauzule określające prawa i obowiązki stron umów, w tym wskazane w odpowiednich ustępach art. 21 ustawy o działalności kulturalnej oraz dotyczące zasad sprawozdawczości i wzajemnego informowania o działalności wspólnie prowadzonych instytucji kultury (w szczególności wyników przeprowadzonych kontroli – w przypadku Teatru).

(akta kontroli str. 18-28, 36-40)

W umowach na przekazanie dotacji celowych/podmiotowych podpisanych w latach 2016-2019 przez Samorząd ze wspólnie prowadzonymi instytucjami kultury zawierano w szczególności postanowienia dotyczące: wysokości i celu (zadania objętego dofinansowaniem) dotacji wraz z zasadami i warunkami jej przekazania; terminu realizacji zadania i wykorzystania przekazanej dotacji; sposobu prowadzenia ewidencji księgowej; odpowiedzialności za prawidłową realizację projektu; zasad i terminów sprawozdawczości; kontroli przeprowadzanych przez

dotującego; przypadków, w których dotacja podlega zwrotowi (przesłanki, zasady, terminy, odsetki).

(akta kontroli str. 143)

5. W badanym okresie, obowiązki wynikające z zawartych dwóch umów o wspólne prowadzenie instytucji kultury były realizowane zgodnie z ich postanowieniami. Nie zaistniały przypadki nieprawidłowego lub nierzetelnego wywiązywania się z ww. obowiązków przez drugą stronę umowy. Nie stwierdzono przypadków cofnięcia lub zmniejszenia przez Samorząd przyznanych kwot dotacji.

(akta kontroli str. 71)

6. W umowie w sprawie prowadzenia Muzeum, jako instytucji kultury, zawarto m.in. obowiązki Dyrektora Muzeum¹⁶. Postanowiono również, że bezpośredni nadzór nad funkcjonowaniem Muzeum pełni organizator, w rejestrze¹⁷ którego jest wpisane Muzeum, a kopię zatwierdzonego sprawozdania Muzeum doręczy drugiej Stronie (Ministrowi).

W umowie w sprawie utworzenia Kany zapisano m.in., że bezpośredni nadzór nad Teatrem sprawuje Miasto; sprawozdania z działalności przedkładane są Miastu, a ich kopie do wiadomości Województwu; ustalenia i zalecenia pokontrolne wynikające z przeprowadzonych przez Miasto kontroli są przekazywane do wiadomości Województwu, ustalenia i zalecenia pokontrolne wynikające z przeprowadzonych przez Województwo kontroli są przekazywane do wiadomości Miastu; każdy z organizatorów zachowuje prawo do samodzielnego nadzoru i kontroli w stosunku do środków, które przekazuje na rzecz Teatru.

(akta kontroli str. 19-20, 39)

Dyrektor Wydziału Kultury wskazał, że współpraca organizatorów Muzeum i Teatru opierała się głównie na konsultacjach związanych z finansowaniem instytucji kultury, opiniowaniem aktów normatywnych (statut, regulamin organizacyjny), opiniowaniem kandydata/ów na dyrektora instytucji kultury¹⁸ i wyznaczaniem przedstawiciela do Rady Muzeum. „Wydział Kultury w sprawach dotyczących bieżącej działalności współprowadzonych instytucji kultury był w stałym kontakcie telefonicznym i mailowym ze swoimi odpowiednikami w Ministerstwie oraz Urzędzie Miasta Szczecin. Prowadzona była również pisemna korespondencja. Osoby nadzorujące pracę Wydziałów odpowiedzialnych za kulturę, w sytuacjach tego wymagających, spotykały się osobiście w celu omówienia ważnych dla instytucji kwestii. (...) taka forma współpracy się sprawdza i jest wystarczająca”.

(akta kontroli str. 141)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Samorządu w zakresie wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury były rzetelne i prawidłowe. Prawidłowo realizowano zasady wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury (m.in. obowiązki stron, sprawowanie nadzoru) zawarte w umowach o wspólnym prowadzeniu instytucji kultury. Prawidłowo i rzetelnie określono prawa i obowiązki stron w umowach o wspólne prowadzenie instytucji kultury oraz realizowano obowiązki z nich wynikające. Wypracowane formy współpracy z innymi organizatorami były wystarczające do realizacji zadań Województwa, natomiast opracowanie zasad

¹⁶ Składanie sprawozdań z wykonania zadań w zakresie rzeczowym i finansowym, materiałów dotyczących planowania oraz wykonanie planów finansowo-rzeczowych oraz rocznych sprawozdań finansowych.

¹⁷ Rejestrze Instytucji Kultury prowadzonym przez Województwo.

¹⁸ W przypadku Muzeum w obradach komisji konkursowej uczestniczy dwóch przedstawicieli Ministra.

wspólnego prowadzenia i współfinansowania instytucji kultury, w tym kryteriów doboru instytucji kultury do wspólnego prowadzenia, nie było konieczne.

OBSZAR

2. Nadzór nad działalnością wspólnie prowadzonych instytucji kultury, w tym nad wydatkowaniem środków publicznych

Opis stanu faktycznego

1. W § 34 ust. 1 regulaminu organizacyjnego¹⁹ Urzędu ustalono, że w skład Wydziału Kultury wchodzi: Biuro ds. Kultury, Biuro ds. Mecenatu i Dziedzictwa Narodowego, Wieloosobowe stanowisko ds. finansów. Do zadań Biura ds. Kultury należały w szczególności sprawy: prowadzenie rejestru instytucji kultury, dla których organizatorem jest Samorząd; sprawowanie nadzoru nad instytucjami kultury; wspieranie rozwoju instytucji kultury. Do zadań Wieloosobowego stanowiska ds. finansów należały w szczególności sprawy: rozliczanie i kontrola formalno-rachunkowa dotacji udzielanych przez Wydział; prowadzenie kontroli dotacji udzielanych przez Wydział, ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowości wydatkowania środków przez beneficjentów; współpraca z podległymi instytucjami kultury w zakresie finansowym, w tym zawiadamianie instytucji o zmianach wprowadzonych w ciągu roku budżetowego odnośnie przyznanej dotacji podmiotowej i celowej oraz o konieczności aktualizacji przez te instytucje planów rzeczowo-finansowych.

Do podstawowych obowiązków dyrektorów wydziałów Urzędu należały w szczególności: dysponowanie środkami budżetowymi, sprawowanie nadzoru nad wykonaniem budżetu Województwa w części przypisanej podległym strukturom organizacyjnym, organizowanie i koordynowanie nadzoru nad wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi (§ 12 ust. 2 pkt 6, 7, 16 Regulaminu).

(akta kontroli str. 8-11, 61-62)

W zakresie czynności, obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności pracownika Urzędu – kierownika Biura ds. Kultury zapisano m.in. zadania główne, w tym nadzorowanie spraw związanych z instytucjami kultury wpisanymi do rejestru prowadzonego przez Urząd oraz obowiązek współpracy z instytucjami kultury w zakresie opracowywania budżetów instytucji kultury.

W zakresie czynności, obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności pracownika Biura, głównego specjalisty zapisano m.in. zadania główne, w tym sprawowanie nadzoru nad instytucjami kultury, dla których organizatorem jest Samorząd oraz obowiązek prowadzenia spraw związanych z instytucjami kultury wpisanymi do rejestru prowadzonego przez Urząd – m.in. Muzeum (w tym realizacja działań kontrolnych w instytucjach kultury oraz okresowa analiza tych działań), współpracy z instytucjami kultury. W okresie od 1 lutego do 31 grudnia 2018 r., a następnie od 1 stycznia do 30 czerwca 2019 r., do zadań pracownika należało sprawowanie nadzoru nad Teatrem – jako zadanie dodatkowe.

(akta kontroli str. 63-65, 66-69, 72)

W związku z wprowadzeniem nowych zasad kontroli zarządczej, Dyrektor Wydziału Kultury pismem z 7 marca 2018 r. polecił dyrektorom instytucji kultury rozszerzenie przedkładanych sprawozdań z wykonania planu finansowego (za I półrocze oraz rocznych) o dodatkową informację dotyczącą planu pierwotnego.

(akta kontroli str. 166-167)

¹⁹ Tekst ujednolicony Regulaminu został przyjęty uchwałą nr 1935/15 Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 9 grudnia 2015 r. (ze zm.); dalej: Regulamin.

We wszystkich latach objętych kontrolą sprawozdania z rozliczenia dotacji wraz z załącznikami (m.in. wykonanie wydatków na dotacje), były sporządzane przez instytucje kultury na podstawie wzorów przekazanych przez Urząd.

(akta kontroli str. 209-216, 217-220, 221-234)

2. W sprawie zakresu i przedmiotu zgłaszanych uwag do planów rzeczowo-finansowych oraz zakresu analiz planów/programów działalności merytorycznej składanych na lata 2016-2019 przez wspólnie prowadzone instytucje kultury, Dyrektor Wydziału Kultury stwierdził: „(...) W celu ustalenia wysokości budżetu Wydziału Kultury (...), instytucje kultury przedkładają Projekty Planów Finansowych (wraz z częścią opisową). Po ich wstępnej analizie, każdorazowo w siedzibie Wydziału odbywają się spotkania z przedstawicielami instytucji, tj. dyrektorami i głównymi księgowymi, mające na celu szczegółowe ich omówienie i ewentualną weryfikację wydatków. Liczba spotkań zależna jest od rodzaju ewentualnych rozbieżności. W efekcie wypracowane zostają Projekty Planów Finansowych dla instytucji kultury, na podstawie których (m.in.) przygotowany jest Projekt budżetu Wydziału Kultury. Jest on następnie konsultowany ze Skarbnikiem Województwa. Po akceptacji projektu budżetu Wydziału, instytucje przedkładają ostateczny Projekt Planu Finansowego na konkretny rok budżetowy. Po uchwaleniu przez Sejmik WZ budżetu Województwa Zachodniopomorskiego, do Wydziału Kultury przedkładane są ostateczne Plany Finansowe wraz z częścią opisową. Uwagi do przedkładanych przez instytucje Projektów Planów Finansowych dotyczą najczęściej wydatków związanych z wynagrodzeniami osobowymi, inwestycjami i remontami, kosztami działalności merytorycznej i utrzymania budynków (w Muzeum od kilku lat systematycznie i znacznie rosną koszty ochrony zbiorów oraz mediów). W trakcie roku budżetowego Plany Finansowe są na bieżąco przez IK²⁰ aktualizowane. Wynika to z faktu dokonywania zwiększeń dotacji podmiotowych związanych z pojawieniem się nieprzewidzianych wydatków oraz przyznawaniem dotacji celowych m.in. na wkłady własne do projektów (z programów MKiDN, RPO WZ czy INTERREG VA)”.

(akta kontroli str. 144)

3. W badanym okresie sprawozdania merytoryczne i finansowe instytucji kultury (Muzeum i Teatru) podlegały kontroli pracowników Wydziału Kultury, ewentualne błędy w nich zawarte korygowano w trybie roboczym²¹ (m.in.: kontakt telefoniczny, spotkania, korespondencja mailowa). W zbadanych sprawach, w których prowadzono korespondencję pisemną, sformułowane przez Wydział Kultury uwagi do sprawozdań merytorycznych i finansowych zostały uwzględnione przez instytucje kultury.

Sprawozdanie finansowe z wykorzystania dotacji przyznanej Muzeum w kwocie 1 110 607 zł na pokrycie wydatków związanych z wykonaniem dokumentacji projektowej – projekt budowlany oraz otrzymaniem prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę Morskiego Centrum Nauki na podstawie umowy nr WKNiD-I.MNS/1/2018 z 16 stycznia 2018 r., zostało złożone 26 września 2018 r., podczas gdy terminem wyznaczonym w umowie był 30 maja. W tej sprawie Marszałek złożył 22 listopada 2018 r. do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych poprzez nieterminowe przedłożenie sprawozdania z wykorzystania dotacji celowej otrzymanej przez Muzeum. Jako osobę odpowiedzialną za naruszenie wskazano Dyrektora Muzeum. Do 15 kwietnia 2019 r. do Urzędu nie wpłynęło orzeczenie w tej sprawie.

(akta kontroli str. 155-156)

²⁰ Instytucje Kultury.

²¹ Nie dokumentowano czynności mających na celu poprawienie błędów, wyjaśnienie wątpliwości, etc.

4. Dofinansowanie, zbadanych w trakcie kontroli NIK, dotacji celowych na realizację zadań i programów oraz kosztów realizacji inwestycji rozliczano prawidłowo, terminowo i rzetelnie – zgodnie z terminami i zasadami ustalonymi w umowach o przekazanie dotacji.

W wyniku rozliczenia dofinansowania, Muzeum 14 czerwca 2018 r. zwróciło do budżetu Województwa kwotę 123 400,72 zł wraz z odsetkami (w związku z opłaceniem faktury VAT w dniu 5 czerwca 2018 r., tj. po terminie wykorzystania dotacji określonym w umowie), przekazane na podstawie umowy²² nr WKNiDN-I.MNS/1/2018 z 16 stycznia 2018 r.

(akta kontroli str. 168-169, 170, 171-173, 174-200)

Na budowę Morskiego Centrum Nauki im. Jerzego Stelmacha w Szczecinie (powołanego przez Radnych Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego 12 września 2017 r.) Urząd wydatkował: 256,2 tys. zł w 2011 r., 97,6 tys. zł w 2016 r., 917,2 tys. zł w 2017 r., 2 755,6 tys. zł w 2018 r. i 781,5 tys. zł w I kwartale 2019 r.²³

(akta kontroli str. 201)

5. W sprawie dokonywania oceny jakości funkcjonowania wspólnie prowadzonych instytucji kultury oraz oceny rezultatów działalności instytucji kultury (w tym wystandaryzowanych wskaźników takich ocen), Dyrektor Wydziału Kultury wyjaśnił: „(...) Ocena funkcjonowania wspólnie prowadzonych instytucji kultury prowadzona jest przez pracowników Wydziału Kultury (...) w sposób ciągły. Odbywa się to poprzez udział w wydarzeniach organizowanych przez instytucje, takich jak: konferencje prasowe, eventy, otwarcia wystaw stałych i czasowych, prezentacja nowych nabytków Muzeum (...), premiery spektakli, udział w happeningach, spotkania podsumowujące realizację projektów, uroczyste podpisanie ważnych dla instytucji umów takich jak np. udzielenie wsparcia finansowego dla nowego projektu (np. RPO WZ, INTERREG itp.), wmurowanie kamienia węgielnego pod nową inwestycję, uroczyste zakończenie inwestycji i wiele innych. Z udziału w tych wydarzeniach, pracownik merytoryczny, bezpośrednio nadzorujący pracę instytucji, sporządza notatkę służbową z przeprowadzenia kontroli merytorycznej²⁴ (...). Ponadto przedstawiciel WKNiDN, zgodnie z zapisami statutu Muzeum (...), bierze udział w obradach Rady Muzeum (...). Inną formą oceny funkcjonowania instytucji kultury jest również analiza przedkładanych w Wydziale sprawozdań zarówno merytorycznych jak i finansowych. (...) taka forma dokonywania oceny funkcjonowania wspólnie prowadzonych instytucji się sprawdza i (...) jest wystarczająca”.

(akta kontroli str. 157-165)

6. W okresie objętym kontrolą obowiązywała jedna umowa z 23 października 2014 r. określająca szczegółowe warunki organizacyjno-finansowe działalności Muzeum. W dniu 18 kwietnia 2014 r. wpłynął do Wydziału Kultury „Program działalności Muzeum w 2014-2021”, sporządzony przez Dyrektora Muzeum. Według wyjaśnień Dyrektora Wydziału Kultury, kontrola warunków realizacji ww. umowy odbywała się w sposób ciągły na podstawie spotkań, rozmów i kontroli.

(akta kontroli str. 202-204, 205, 208)

²² W sprawie przekazania dotacji celowej dla Muzeum na pokrycie wydatków związanych z wykonaniem dokumentacji projektowej – projekt budowlany oraz z otrzymaniem prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę Morskiego Centrum Nauki.

²³ Na 2019 r. zaplanowano wydatki w kwocie 9 605,9 tys. zł.

²⁴ W okresie objętym kontrolą sporządzono osiem notatek służbowych z kontroli merytorycznej.

7. W poszczególnych latach objętych kontrolą Wydział Kultury sporządzał plany kontroli. Następnie w ich wykonaniu sprawował bieżącą kontrolę²⁵ miesięcznych harmonogramów wydatków, sprawozdań z wykonania planów finansowych, przebiegu wykonania budżetu za poszczególne kwartały oraz wizytował wydarzenia kulturalne realizowane przez instytucje kultury. Przeprowadzono kontrole celowości wykorzystania dotacji (kontrole realizacji zadań i ich ocena merytoryczna) przez Muzeum (trzy w 2016 r., pięć w 2017 r., sześć w 2018 r.) i Teatr (jedna w 2017 r.). Nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano wniosków pokontrolnych do wykonania.

(akta kontroli str. 73-78, 79-81, 122-125, 126-130, 131-135, 136-140, 235-252)

W latach 2016-2019 Biuro Audytu Wewnętrznego Urzędu nie prowadziło zadań audytowych w zakresie wspólnego prowadzenia instytucji kultury. W 2016 r. Biuro Kontroli Wewnętrznej Urzędu przeprowadziło kontrolę Muzeum obejmującą wybrane elementy: gospodarki finansowej; gospodarowania środkami trwałymi; ewidencji czasu pracy, wykorzystania urlopów pracowniczych, terminowości wykonywania badań lekarskich, prawidłowości prowadzenia akt osobowych pracowników (w odniesieniu do stwierdzonych nieprawidłowości podjęto działania naprawcze).

(akta kontroli str. 82, 83-110, 111-114, 115-121)

8. W latach 2016-2019 (do 11 kwietnia) do Urzędu nie wpłynęły skargi, wnioski lub petycje w sprawie działalności wspólnie prowadzonych instytucji kultury.

(akta kontroli str. 142, 145)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Umowa z 23 października 2014 r., określająca szczegółowe warunki organizacyjno-finansowe działalności Muzeum, nie zawierała programu działania instytucji kultury, wbrew dyspozycji zawartej w art. 15 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej. Wcześniej, tj. 18 kwietnia 2014 r. wpłynął do Wydziału Kultury „Program działalności Muzeum w 2014-2021”, sporządzony przez Dyrektora Muzeum.

(akta kontroli str. 202-204, 205)

Dyrektor Wydziału Kultury wyjaśnił: „(...) Szczegółowy plan działalności merytorycznej instytucji kultury dyrektor przedstawia każdego roku budżetowego wraz z planami finansowymi. Zarówno plan finansowy, jak i program merytorycznej działalności w danym roku budżetowym są przedmiotem analizy. Działalność merytoryczna, tj. program działania, uzależniony jest od wysokości środków finansowych, jakimi dysponuje w danym roku instytucja kultury. Trudno jest przygotować plan działalności z kilkuletnim wyprzedzeniem, gdyż czasami pojawiają się nieoczekiwane możliwości zorganizowania unikalnej wystawy, takiej jak np. w 2016 r., zatytułowanej *Malarze Normandii*. Dlatego też w bieżącej współpracy z instytucjami kultury, program działalności przedstawiany jest w cyklu rocznym, w którym mogą być zawarte plany wieloletnie. (...)”.

(akta kontroli str. 206, 207-208)

OCENA CZĄSTKOWA

Sprawowany przez Województwo nadzór nad wspólnie prowadzonymi instytucjami kultury był rzetelny i skuteczny. Zapewniono w szczególności realizację wewnętrznych uregulowań, egzekwowanie planów rzeczowo-finansowych i sprawozdań z ich realizacji, a także rozliczeń dotacji i sprawozdań finansowych. Zgodnie z obowiązującymi zasadami rozliczano dofinansowywanie zadań.

²⁵ Na podstawie przedkładanych dokumentów przez instytucje kultury; ujawnione błędy korygowano na bieżąco w trybie roboczym.

Sprawdzano realizację warunków umowy z dyrektorem instytucji kultury i przeprowadzano kontrole.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

Zawieranie umów zgodnie z wymogami art. 15 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej.

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 ust. 1 i 2 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
wykonania wniosku

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

Szczecin, 31 maja 2019 r.

Kontroler

Robert Lewandowski

Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis

