



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.017.04.2020

Marcin Jasiński

Dyrektor

Staromiejskiego Domu Kultury

Rynek Starego Miasta 2

00-272 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/085 - Gospodarka finansowa instytucji kultury, dla których organizatorem jest Miasto Stołeczne Warszawa w latach 2018-2020 (I półrocze)

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

[lwa@nik.gov.pl](mailto:lwa@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

# I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Staromiejski Dom Kultury <sup>1</sup> , Rynek Starego Miasta 2, 00-272 Warszawa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | <p>Marcin Jasiński, Dyrektor SDK<sup>2</sup>, od 15 listopada 2019 r.</p> <p>W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Barbara Hermak-Jędrys, p.o. Dyrektora SDK, od 1 lipca do 14 listopada 2019 r.</li><li>– Sebastian Lenart, Dyrektor SDK, od 1 grudnia 1985 r. do 30 czerwca 2019 r.<br/>(akta kontroli tom I str. 5, 29-32)</li></ul>                                                                                                                                                    |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Przestrzeganie zasad gospodarki finansowej instytucji kultury wynikających z przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>3</sup>.</li><li>2. Wykorzystanie i rozliczenie dotacji przekazywanych przez organizatora.</li><li>3. Przestrzeganie przepisów ustaw: z dnia 27 sierpnia 2007 r. o finansach publicznych<sup>4</sup>, z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>5</sup> i z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup>.</li></ol> |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2018 – 2020 (I półrocze), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli jest to niezbędne do realizacji celu kontroli                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>7</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Warszawie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Kontroler                           | <p>Kamila Kucharska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LWA/167/2020 z 14 października 2020 r.</p> <p>Paulina Lach-Matusik, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LWA/188/2020 z 10 listopada 2020 r.</p> <p>(akta kontroli tom I str. 1-4)</p>                                                                                                                                                                                                                                                         |

<sup>1</sup> Dalej także: SDK, Dom Kultury lub Instytucja.

<sup>2</sup> Dalej także: Dyrektor lub Dyrektor SDK.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 194, dalej: ustawa o działalności kulturalnej.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm. - obowiązująca do 31 grudnia 2020 r., dalej: ustawa Pzp lub Pzp.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W latach 2018 – 2020 (I półrocze) Staromiejski Dom Kultury prowadził gospodarkę finansową w oparciu o przepisy prawa określające zasady funkcjonowania instytucji kultury oraz jednostek sektora finansów publicznych. Zakres działalności SDK był zgodny ze Statutem tej Instytucji. Dotacje podmiotowe i celowe otrzymane z m.st. Warszawy wykorzystano i rozliczono zgodnie z zasadami postępowania określonymi przez ww. organizatora. Księgi rachunkowe prowadzone były zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości. W ewidencji księgowej utworzono fundusz instytucji kultury oraz fundusz rezerwowy. Terminowo regulowano zobowiązania oraz sporządzano sprawozdania (m.in. finansowe, z wykonania planu finansowego oraz o stanie należności i zobowiązań). Jednak nie wszystkie wynikające z ww. przepisów prawa reguły postępowania były przestrzegane. Stwierdzone nieprawidłowości w działalności SDK, dotyczyły:

- wprowadzenia Regulaminu organizacyjnego bez wymaganej, zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, opinii organizatora;
- obsadzenia stanowiska zastępcy dyrektora w trybie niezgodnym z określonym w Statucie SDK;
- ponoszenia w latach 2018-2019 kosztów z przekroczeniem ich wysokości określonej w planach finansowych na dany rok, co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 i art. 52 ust. 3 ustawy o finansach publicznych;
- wprowadzania zmian do rocznego planu finansowego na 2019 r. po zakończeniu tego roku, co stanowiło naruszenie art. 27 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, art. 30 ust. 2 i art. 52 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych oraz Statutu SDK, określającymi rolę tego planu w prowadzonej gospodarce finansowej oraz zasady dokonywania zmian w tym dokumencie;
- przyznawania nagród Głównej Księgowej za sporządzenie bilansu z naruszeniem przepisów art. 5 i 7 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>9</sup> oraz art. 77<sup>2</sup> § 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy<sup>10</sup>, w powiązaniu z art. 241<sup>26</sup> § 2 tej ustawy;
- zamieszczenia w Zakładowym Regulaminie Wynagradzania odwołań do nieobowiązujących przepisów prawa;
- przyznania dodatku funkcyjnego dla jednego z kierowników w wysokości niezgodnej z Zakładowym Regulaminem Wynagradzania;
- zawarcia przez Główną Księgową umowy zlecenia z byłym Dyrektorem SDK, z przekroczeniem zakresu posiadanego upoważnienia do dokonywania tego rodzaju czynności w imieniu SDK;
- nieaktualizowania wzorów podpisów osób upoważnionych do zatwierdzania dowodów księgowych określonych w załączniku do Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów SDK;
- zamieszczenia w sprawozdaniach z udzielonych zamówień w 2018 r. i 2019 r, przekazanych do Urzędu Zamówień Publicznych, niezgodnych ze stanem faktycznym danych o wartości udzielonych w tych latach zamówień, do których nie stosuje się trybów postępowania określonych w ustawie Pzp.

<sup>8</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 2136.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm., dalej także Kodeks pracy.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>11</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Przestrzeganie zasad gospodarki finansowej instytucji kultury wynikających z przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej

Opis stanu faktycznego

1.1. W preambule Statutu Staromiejskiego Domu Kultury, stanowiącego załącznik do uchwały Rady m.st. Warszawy Nr LXX/1908/2018 z dnia 5 lipca 2018 r.<sup>12</sup>, wskazano, że SDK, jako jedyny ponaddzielnicy dom kultury, będzie realizował działania centrum kompetencyjnego, które wesprze rozwój dzielnicowych domów kultury m.in. poprzez system warsztatów i szkoleń. W konsekwencji określony w Statucie zakres zadań SDK, oprócz realizacji zadań o charakterze kulturalnym i edukacyjnym na rzecz mieszkańców Warszawy, obejmował również m.in. zadania dotyczące prowadzenia przez tę Instytucję systemowych działań wspierających dzielnicowe domy kultury, poprzez m.in. wykonywanie działań rzeczniczych w ich imieniu, wspieranie promocji, rozwój kompetencji merytorycznych i zarządczych pracowników domów kultury, testowanie i upowszechnianie standardów i nowych rozwiązań oraz wzmacnianie wzajemnej współpracy.

(akta kontroli tom I str. 70-80)

W umowie w sprawie warunków organizacyjno-finansowych działalności instytucji kultury oraz programu działania instytucji kultury zawartej z Dyrektorem SDK w dniu 14 listopada 2019 r., na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej, Dyrektor zobowiązał się do końca 2020 r. do dostosowania programu SDK do celów statutowych tej Instytucji oraz do dokonania w niej zmian organizacyjnych. Po zakończeniu tych prac w terminie do 31 stycznia 2021 r. w drodze aneksu do umowy mają zostać określone wskaźniki ilościowe działalności SDK od 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 8-28)

Ze sporządzonych przez SDK sprawozdań GUS K-07<sup>13</sup> za 2018 r. i 2019 r. wynika, że w ww. okresie działalność statutowa tej Instytucji obejmowała m.in.:

- organizację różnego rodzaju imprez, m.in. seansów filmowych, wystaw, koncertów, pokazów teatralnych, warsztatów, prelekcji, spotkań i wykładów (w 2018 r. – zorganizowano ogółem 735 imprez, w których uczestniczyło 137,5 tys. osób; w 2019 r. – 532 imprezy, w których uczestniczyło 28,7 tys. osób);
- prowadzenie zajęć dla grup artystycznych (w 2018 r. – funkcjonowało dziewięć grup, liczących 164 członków; w 2019 r. – 10 grup liczących 173 członków);
- organizację różnego rodzaju kursów, m.in. językowych, komputerowych (w 2018 r. – zorganizowano 15 kursów dla 147 osób; w 2019 r. – 28 kursów dla 559 osób, w tym 13 kursów dla kadr kultury, w których uczestniczyły 292 osoby).

Szczegółowe informacje dotyczące realizacji zadań w poszczególnych latach SDK prezentował w sprawozdaniach merytorycznych przekazywanych do Urzędu m.st. Warszawy.

(akta kontroli tom II str. 76-127, 136-140, 179-199, 246-249)

Spadek liczby zorganizowanych imprez w 2019 r. w relacji do 2018 r. (o 28%) oraz liczby ich uczestników (o 79%) Dyrektor SDK, w wyjaśnieniach, tłumaczył podjętą

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Wcześniej obowiązywał Statut nadany uchwałą Rady m.st. Warszawy Nr XXXII/715/2004 z dnia 1 lipca 2004 r.

<sup>13</sup> Sprawozdanie z działalności centrum kultury, domu kultury, ośrodka kultury, klubu, świetlicy.

przez niego decyzją dotyczącą zmiany metodologii wyliczania danych do ujęcia w sprawozdaniu za 2019 r. W sprawozdaniu za 2018 r. uwzględniono bowiem dane dotyczące wydarzeń, projektów i programów realizowanych przez inne podmioty we współpracy z SDK, zarówno w formie współorganizacji, jak i wyłącznie w formie udostępnienia na ten cel powierzchni (w formie użyczenia lub najmu). Takie podejście w ocenie Dyrektora zaburzało obraz działalności instytucji i było niewłaściwe, zwłaszcza w sytuacji, gdy głównym organizatorem imprezy był inny podmiot, w tym taki, który również sporządzał analogiczne sprawozdania ze swojej działalności.

(akta kontroli tom I str. 249, 252)

Zgodnie ze Statutem, źródłami finansowania działalności Domu Kultury miały być: przychody z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników majątku ruchomego; przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych; dotacje podmiotowe i celowe z budżetu samorządu terytorialnego i z budżetu państwa; środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz środki z innych źródeł. Wskazano, że SDK może prowadzić działalność gospodarczą, pod warunkiem, że nie będzie ona ograniczała i utrudniała wykonywania zadań statutowych.

(akta kontroli tom I str. 70-80)

Organizację wewnętrzną SDK określał Regulamin organizacyjny nadany przez byłego Dyrektora tej instytucji zarządzeniem Nr 1/2019 z dnia 28 lutego 2019 r., z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2019 r. Ustalono, że wbrew wymogom art. 13 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej organiator nie zaopiniował projektu regulaminu przed jego wprowadzeniem.

(akta kontroli tom I str. 81-103, 141, 183, 196)

**1.2.** W 2018 r. SDK uzyskał ujemny wynik finansowy netto w wysokości 108,7 tys. zł, natomiast w 2019 r. – dodatni wynik finansowy netto w wysokości 45,7 tys. zł. Dla porównania w 2017 r. Dom Kultury uzyskał dodatni wynik finansowy netto w wysokości 49,5 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 3-4, 296, 334)

Dyrektor SDK, wyjaśnił, że przyczyną straty w 2018 r. była niewystarczająca kwota dotacji podmiotowej przekazanej przez organizatora, na co wpływ miała decyzja podjęta przez byłego Dyrektora o podniesieniu wynagrodzeń wszystkim pracownikom. SDK posiadał na koniec 2018 r. środki pieniężne w kasie i w bankach oraz lokatę i tym samym ujemny wynik finansowy nie narażał tej Instytucji na utratę płynności finansowej. Dyrektor wskazał ponadto, że Kierownictwo Biura Kultury Urzędu m.st. Warszawy na spotkaniu w sprawie budżetu w 2018 r. stwierdziło, że organizator ma ograniczone środki finansowe oraz, że Dom Kultury dysponuje własnymi środkami finansowymi umożliwiającymi pokrycie tych strat.

(akta kontroli tom I str. 161, 254-255)

W badanym okresie przychody SDK ogółem systematycznie rosły i wyniosły: 4 170,6 tys. zł – w 2018 r. (wzrost o 4% w stosunku do 2017 r. – 4 013,3 tys. zł); 4 620,4 tys. zł – w 2019 r. (wzrost o 11% w relacji do 2018 r.).

Głównym źródłem przychodów były dotacje podmiotowe od organizatora (3 636,2 tys. zł w 2018 r. i 4 148,4 tys. zł w 2019 r.), które stanowiły odpowiednio 87% i 90% przychodów ogółem. Przychody z tytułu dotacji celowych od organizatora (146,2 tys. zł w 2018 r. i 19,8 tys. zł w 2019 r.), stanowiły 4% i 0,4% przychodów ogółem. Przychody własne, w tym przychody z najmu i dzierżawy (309,8 tys. zł w 2018 r. oraz 319,0 tys. zł w 2019 r.) stanowiły 7% przychodów ogółem zarówno w 2018 r., jak i w 2019 r.

Wysokość kosztów działalności SDK również rosła w badanym okresie i wynosiła: 4 279,3 tys. zł w 2018 r. (wzrost o 8% w stosunku do 2017 r. – 3 963,8 tys. zł), 4 574,7 tys. zł w 2019 r. (wzrost o 7% w relacji do 2018 r.).

Głównymi składnikami kosztów były koszty wynagrodzeń osobowych, bezosobowych i honorariów oraz pochodnych od wynagrodzeń (3 180,3 tys. zł w 2018 r. oraz 3 468,7 tys. zł w 2019 r.), które stanowiły odpowiednio 74% i 76% kosztów ogółem oraz koszty zakupu towarów i usług (825,8 tys. zł w 2018 r. oraz 780,9 tys. zł w 2019 r.), które stanowiły odpowiednio 19% i 17% kosztów ogółem.

Koszty SDK z tytułu wynagrodzeń osobowych, bezosobowych i honorariów systematycznie rosły: w 2018 r. w relacji do 2017 r. były wyższe o 7%, a w 2019 r. w relacji do 2018 r. – o 9%. Wysokość kosztów z tytułu zakupu towarów i usług w 2018 r. w relacji do 2017 r. wzrosła o 25%, a w 2019 r. w relacji do 2018 r. zmniejszyła się o 5%. Głównymi przyczynami znaczącego wzrostu tych kosztów w 2018 r. był wzrost kosztów z tytułu remontów o 150% w stosunku do 2017 r.<sup>14</sup> oraz wzrost kosztów z tytułu zakupów materiałów i paliwa o 84%<sup>15</sup>. Należy dodać, że w 2019 r. koszty poniesione przez SDK z tych tytułów kształtowały się na poziomie zbliżonym do 2017 r.<sup>16</sup>.

(akta kontroli tom II str. 3-4)

W latach 2018-2019 ogólna wartość aktywów i pasywów SDK stopniowo się zmniejszała: z 2 109,6 tys. zł – wg stanu na koniec 2017 r. do 1 901,6 tys. zł wg stanu na koniec 2018 r. (spadek o 10%) oraz 1 837,3 tys. zł wg stanu na koniec 2019 r. (spadek o 3% w relacji do 2018 r.). Wysokość należności SDK w okresie objętym kontrolą stopniowo rosła z 30,5 tys. zł na koniec 2017 r. do 31,5 tys. zł na koniec 2018 r. i 91,1 tys. zł na koniec 2019 r. Ich udział w aktywach w tym okresie stopniowo się zwiększał: z 1,4% na koniec 2017 r. do 1,7% na koniec 2018 r., a następnie do 5,0% na koniec 2019 r. Wysokość zobowiązań kształtowała się w tym okresie następująco wg stanu na koniec roku: 2017 r. – 287,3 tys. zł; 2018 r. – 242,3 tys. zł; 2019 r. – 136,7 tys. zł. Udział zobowiązań w pasywach zmniejszył się z 13,6% na koniec 2017 r. do 12,7% na koniec 2018 r., a następnie do 7,4% na koniec 2019 r.

(akta kontroli tom II str. 5, 295, 333)

Wielkość zatrudnienia w Domu Kultury w etatach (tj. w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) w latach 2018-2019 kształtowała się następująco:

- 30,86 etatów w 2018 r., z czego pracownicy zajmujący się bezpośrednio realizacją zadań statutowych – 13,75 etatu, pozostali pracownicy obsługi i administracji – 17,11 etatu;
- 31,40 etatu w 2019 r., z czego pracownicy zajmujący się bezpośrednio realizacją zadań statutowych – 14,00 etatu, pozostali pracownicy obsługi i administracji – 17,40 etatu.

(akta kontroli tom II str. 3)

**1.3.** Zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej oraz Statutem SDK, podstawę gospodarki finansowej tej Instytucji stanowić miał plan finansowy ustalony przez Dyrektora. W Domu Kultury sporządzano i przekazywano do Urzędu m.st. Warszawy projekty planów finansowych oraz plany finansowe na poszczególne lata badanego okresu, w terminach wskazanych przez Biuro Kultury Urzędu m.st. Warszawy. Plany finansowe sporządzano wg wzoru określonego przez Biuro Kultury. Uwzględniano w nich dane, o których mowa w art. 31 ustawy o finansach publicznych. Po otrzymaniu informacji o zmianie wysokości dotacji podmiotowej

<sup>14</sup> W 2018 r. koszty remontów wyniosły 61,7 tys. zł, podczas gdy w 2017 r. 24,7 tys. zł.

<sup>15</sup> W 2018 r. koszty zakupu materiałów i paliwa wyniosły 70,7 tys. zł, podczas gdy w 2017 r. 38,5 tys. zł.

<sup>16</sup> W 2019 r. koszty remontów wyniosły 28,1 tys. zł, a koszty zakupu materiałów i paliwa 37,2 tys. zł.

przyszaney Instytucji na dany rok, dokonywano stosownych zmian w planie finansowym oraz przekazywano organizatorowi zmieniony plan finansowy<sup>17</sup>.

(akta kontroli tom I str. 74, 262-265; tom II str. 6-9, 47-53, 56-73, 141-143, 151-177, 250-256, 262-274)

Ustalono, że ostatnia zmiana planu finansowego na 2018 r. została dokonana 31 grudnia 2018 r., natomiast plan finansowy na 2019 r. po raz ostatni został zmieniony przez Dyrektora w dniu 9 stycznia 2020 r., tj. po zakończeniu roku, którego dotyczył.

W ocenie NIK, wprowadzanie zmian do planu finansowego po zakończeniu roku, którego plan dotyczy jest niezgodne z rolą jaką pełnić ma ten dokument w gospodarce finansowej instytucji kultury, stosownie do art. 27 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, art. 30 ust. 2 i art. 52 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych oraz Statutu SDK. Zmiany takie nie mają praktycznego wymiaru, gdyż plan ze swej istoty nie może dotyczyć okresu minionego.

(akta kontroli tom II str. 6-7, 71-73, 141, 173-177)

Dyrektor SDK wyjaśniając przyczynę dokonania zmiany planu finansowego na 2019 r. po zakończeniu tego roku wskazał, że wynikało to z opracowanych przez organizatora zasad, wg których korekta planu dokonana na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych, może być dostarczona do organizatora wraz ze sprawozdaniem z wykonania planu finansowego<sup>18</sup>.

(akta kontroli tom I str. 262-265, 270)

W wyniku badania realizacji planów finansowych za lata 2018-2019 stwierdzono występowanie przypadków okresowych przekroczeń planu finansowego w odniesieniu do niektórych rodzajów (pozycji) kosztów w nim wyodrębnionych.

W 2018 r. przekroczenia zaplanowanych wielkości kosztów dotyczyły następujących pozycji kosztów wyodrębnionych w planie finansowym:

- kosztów stałych administracji/zarządu, w przypadku których w okresie od 13 listopada do 30 grudnia 2018 r. przekroczone o kwotę 9 403,48 zł koszty zaplanowane w planie finansowym po zmianach z 7 listopada 2018 r. w wysokości 50 400 zł<sup>19</sup>;
- kosztów zmiennych z tytułu remontów i konserwacji, w przypadku których w okresie od 21 sierpnia do 6 listopada 2018 r. przekroczone o kwotę 21 892,59 zł koszty zaplanowane w planie finansowym po zmianach z 30 czerwca 2018 r. w wysokości 35 000 zł, a następnie w okresie od 8 listopada do 30 grudnia 2018 r. przekroczone o kwotę 4 812,70 zł koszty zaplanowane w planie finansowym po zmianach z 7 listopada 2018 r.<sup>20</sup>;
- kosztów zmiennych z tytułu wynagrodzeń bezosobowych i honorariów, w przypadku których w okresie od 28 listopada do 30 grudnia 2018 r.

<sup>17</sup> Plan finansowy na 2018 r. zmieniano pięć razy, w tym cztery razy w związku ze zwiększeniem kwoty dotacji podmiotowej przez organizatora oraz raz z własnej inicjatywy. Plan finansowy na 2019 r. zmieniano siedem razy, w tym dwa razy w związku ze zwiększeniem kwoty dotacji podmiotowej przez organizatora, raz w związku z przyznaniem przez organizatora dotacji celowej oraz cztery razy z własnej inicjatywy. Plan finansowy na 2020 r., w I półroczu tego roku zmieniono raz w związku ze zwiększeniem kwoty dotacji przez organizatora.

<sup>18</sup> Zasady postępowania, o których mowa w wyjaśnieniach, zamieszczone zostały w opracowanym przez Biuro Kultury Urzędu m.st. Warszawy dokumencie pn. „Procedury przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowych z budżetu m.st. Warszawy”, przekazany do SDK przy piśmie z 10 lutego 2015 r.

<sup>19</sup> Dopiero w wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 31 grudnia 2018 r. usunięto ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów w tym zakresie na 60 205 zł.

<sup>20</sup> Dopiero w wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 31 grudnia 2018 r. usunięto ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów w tym zakresie na 61 750 zł.

przekroczono o kwotę 71 573,64 zł koszty zaplanowane w planie finansowym po zmianach z 7 listopada 2018 r. w wysokości 329 000 zł<sup>21</sup>.

(akta kontroli tom I str. 364, 366-400; tom II str. 6-7, 62-63, 68-72)

W 2019 r. przekroczenia zaplanowanych wielkości kosztów dotyczyły następujących pozycji kosztów wyodrębnionych w planie finansowym:

- kosztów zmiennych z tytułu wynagrodzeń bezosobowych i honorariów, w przypadku których w okresie od 2 do 31 grudnia 2019 r. przekroczono o kwotę 77 125,05 zł koszty zaplanowane w planie finansowym po zmianach z 29 listopada 2019 r. w wysokości 375 300 zł<sup>22</sup>;
- kosztów zmiennych z tytułu remontów i konserwacji, w przypadku których w okresie od 16 do 31 grudnia 2019 r. przekroczono o kwotę 7 073,45 zł koszty zaplanowane w planie finansowym po zmianach z 29 listopada 2019 r. w wysokości 21 000 zł<sup>23</sup>;
- kosztów stałych z tytułu wynagrodzeń osobowych, w przypadku których, w okresie od 20 do 31 grudnia 2019 r., przekroczono o kwotę 18 462,57 zł koszty zaplanowane w planie finansowym po zmianach z 29 listopada 2019 r. w wysokości 2 311 051 zł<sup>24</sup>;
- kosztów zmiennych działalności statutowej, w przypadku których, w okresie od 29 listopada do 31 grudnia 2019 r. przekroczono o kwotę 64 375,59 zł koszty zaplanowane w planie finansowym po zmianach z 29 listopada 2019 r. w wysokości 480 000 zł<sup>25</sup>.

Dyrektor w dniu 29 listopada 2019 r. zatwierdził zmianę planu finansowego, w ramach której planowane koszty zmienne działalności statutowej zmniejszono z 600 000 zł do 480 000 zł, podczas gdy wg ewidencji księgowej koszty poniesione do dnia zmiany wynosiły 498 618,65 zł. W konsekwencji wszystkie tego rodzaju koszty od 29 listopada 2019 r. do czasu kolejnej zmiany planu finansowego na ten rok ponoszone były z przekroczeniem planu kosztów.

(akta kontroli tom I str. 365, 401-444; tom II str. 141, 170-177)

Stwierdzone przekroczenia limitów poszczególnych rodzajów kosztów w 2018 r. nie spowodowały przekroczenia limitu kosztów ogółem, określonego w planie finansowym po zmianach z dnia 7 listopada 2018 r. w wysokości 4 376 246,00 zł. Natomiast w 2019 r., wg stanu na koniec tego roku, nastąpiło przekroczenie limitu kosztów ogółem, określonego w planie finansowym po zmianach z dnia 29 listopada 2019 r. w wysokości 4 467 389,00 zł, o kwotę 107 322,67 zł.

(akta kontroli tom I str. 364-365; tom II str. 68, 170)

W wyniku zmian planów finansowego na 2018 r. i 2019 r., wprowadzonych odpowiednio: 31 grudnia 2018 r. oraz 9 stycznia 2020 r. zwiększono planowane koszty w ww. pozycjach, dostosowując plany finansowe SDK w części dotyczącej kosztów do ich faktycznego wykonania.

(akta kontroli tom I str. 364-365; tom II str. 6, 71-72, 130-132, 141, 173-177, 202-204).

<sup>21</sup> Dopiero w wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 31 grudnia 2018 r. usunięto ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów w tym zakresie na 400 580 zł.

<sup>22</sup> Dopiero w wyniku zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 9 stycznia 2020 r. usunięto ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów w tym zakresie na 452 800 zł.

<sup>23</sup> Dopiero w wyniku zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 9 stycznia 2020 r. usunięto ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów w tym zakresie na 28 100 zł.

<sup>24</sup> Dopiero w wyniku zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 9 stycznia 2020 r. usunięto ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów w tym zakresie na 2 332 233 zł.

<sup>25</sup> Dopiero w wyniku zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 9 stycznia 2020 r. usunięto ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów w tym zakresie na 563 000 zł.

Do zadań Głównej Księgowej, zgodnie z zakresem obowiązków<sup>26</sup>, należała m.in. wstępna kontrola zgodności operacji finansowych i gospodarczych z planem finansowym SDK.

(akta kontroli tom I str. 61)

Zgodnie z Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów SDK, wprowadzoną zarządzeniem Dyrektora Nr 2/2013 z dnia 22 kwietnia 2013 r., do działu księgowości, w celu przeprowadzania kontroli formalno-rachunkowej, miały trafiać dowody księgowe sprawdzone pod względem merytorycznym i zatwierdzone do wypłaty przez Dyrektora, po czym następować miała ich regulacja i rejestracja w systemie księgowym.

(tom IV str. 27-28)

Główna księgowa wyjaśniła, że akceptowała i kierowała do płatności dokumenty opisane merytorycznie i zatwierdzone przez Dyrektora, wiedząc że Instytucja posiadała środki własne, a ich uregulowanie po terminie płatności naraziłoby SDK na zapłatę odsetek za zwłokę.

(akta kontroli tom I str. 317)

W SDK nie prowadzono dodatkowej analitycznej ewidencji księgowej w układzie tożsamym z przyjętym w planie finansowym, co w ocenie NIK, utrudniało bieżące monitorowanie jego realizacji. Dla wyliczenia wykonania planu finansowego w zakresie poszczególnych rodzajów kosztów (np. na potrzeby sporządzenia sprawozdania z wykonania planu finansowego) konieczne było zliczanie danych pochodzących z kilku odrębnych kont księgowych.

(akta kontroli tom I str. 193, 364-365)

Dyrektor SDK wyjaśnił, że księgowość starała się monitorować wydatki, co nie zawsze było możliwe, gdyż do listopada 2019 r. często o wydatku dowiadywała się w momencie otrzymania dokumentu zakupowego. Po objęciu przez niego stanowiska Dyrektora, od początku 2020 r. przyjęto nowe zasady, m.in. planowanie wydatków w ramach poszczególnych działów, kontrolę realizacji planu finansowego po zamknięciu każdego miesiąca oraz weryfikację zaciągania zobowiązań przez zastępcę Dyrektora SDK.

(akta kontroli tom I str. 193, 268-270)

**1.4.** Zgodnie z art. 29 ust 1 ustawy o działalności kulturalnej, w ewidencji księgowej prowadzonej przez SDK utworzono odrębne konta księgowe funduszu instytucji kultury (konto 801) i funduszu rezerwowego (konto 802). Wg stanu na dzień 30 września 2020 r. na koncie funduszu instytucji kultury zaewidencjonowana była kwota 595,8 tys. zł, a na koncie funduszu rezerwowego – kwota 45,7 tys. zł.

Zmiany w latach 2018-2020 wysokości kwoty zaewidencjonowanej na koncie funduszu rezerwowego (tj. zwiększenia i zmniejszenia) wynikały z przeksięgowania w 2018 r. na to konto zysku uzyskanego w 2017 r. (w kwocie 49,5 tys. zł), w 2019 r. – części straty poniesionej przez SDK w 2018 r. (w kwocie 49,5 tys. zł), a w 2020 r. – zysku uzyskanego w 2019 r. (w kwocie 45,7 tys. zł).

Zmiana w ww. okresie wysokości kwoty zaewidencjonowanej na koncie funduszu instytucji wynikała z zaksięgowania w 2019 r. na tym koncie pozostałej części straty poniesionej z 2018 r. (w kwocie 59,2 tys. zł), co skutkowało zmniejszeniem kwoty zaewidencjonowanej na tym koncie z 655,1 tys. zł, wg stanu na koniec 2018 r. do kwoty 595,8 tys. zł, wg stanu na koniec 2019 r.

Księgowania tych dokonano na zasadach określonych w art. 29 ust. 3 i 4 ustawy o działalności kulturalnej.

(akta kontroli tom III str. 1-16; tom IV str. 15, 69)

---

<sup>26</sup> Zakres obowiązków z 11 marca 2013 r.

1.5. Siedziba SDK mieści się w zabytkowej kamienicy zlokalizowanej w Warszawie przy Rynku Starego Miasta 2, którego właścicielem jest m.st. Warszawa. Dom Kultury nie posiadał w badanym okresie żadnego tytułu prawnego do dysponowania tą nieruchomością. W 2017 r. SDK przekazał projekt umowy najmu ww. nieruchomości do Zarządu Mienia m.st. Warszawy, który zarządza kamienicą, jednak żadna umowa w tym zakresie nie została zawarta do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK.

(akta kontroli tom III str. 18, 22-70)

Zastępca Dyrektora Biura Kultury Urzędu m.st. Warszawy, działając z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy, poinformował kontrolera NIK, że trwają prace nad przygotowaniem jednolitych zasad, na podstawie których nieruchomości będące w zasobie m.st. Warszawy będą użytkowane przez ogólnomiejskie instytucje kultury. Regulacja tytułów prawnych do nieruchomości, w tym dla SDK, nastąpi po akceptacji zaproponowanych rozwiązań przez władze Miasta.

(akta kontroli tom I str. 122, 124)

W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniu 10 listopada 2020 r. ustalono, że pomieszczenia w siedzibie SDK, wykorzystywane były na prowadzenie działalności statutowej. Mieściły się w nich sale i pracownie, pokoje pracowników oraz pomieszczenia techniczne. Nie stwierdzono pomieszczeń niezagospodarowanych.

(akta kontroli tom III str. 71-75)

SDK dysponował również lokalem użytkowym o powierzchni 152,81 m<sup>2</sup>, pn. Piwnica na Wójtowskiej, zlokalizowanym w Warszawie przy ul. Zakroczymskiej 11, z przeznaczeniem na działalność artystyczną i teatralną (filia SDK). Zasady korzystania z tego lokalu określone zostały w porozumieniu z 7 czerwca 2010 r. zawartym z Zakładem Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy<sup>27</sup> na czas nieokreślony. Na mocy porozumienia, SDK zobowiązany był m.in. do wykonywania we własnym zakresie napraw i konserwacji, pokrywania kosztów utrzymania lokalu oraz nieoddawania lokalu w najem lub do bezpłatnego używania bez pisemnej zgody ZGN.

(akta kontroli tom III str. 19, 76-86)

Na podstawie zawartych z ZGN porozumień z 2007 r. i 2009 r., SDK korzystał również z lokalu użytkowego, o powierzchni 20,2 m<sup>2</sup>, zlokalizowanego w Warszawie przy ul. Brzozowej 5/7/9, w którym prowadził archiwum oraz z pomieszczeń piwnicznych, o powierzchni 79,61 m<sup>2</sup>, zlokalizowanych w Warszawie przy ul. Miłej 5, w których prowadzono magazyn dla elementów dekoracji i innych przedmiotów związanych z wydarzeniami organizowanymi przez SDK.

(akta kontroli tom III str. 20-21)

Pomieszczenia w siedzibie SDK przy Rynku Starego Miasta 2 oraz w filii tej Instytucji przy ul. Zakroczymskiej 11 były w badanym okresie wynajmowane lub użyczane innym podmiotom.

W latach 2018–2020 (I półrocze) SDK zawarł osiem umów najmu innym podmiotom pomieszczeń znajdujących się w siedzibie SDK z przeznaczeniem m.in. na spotkania członków Warszawskiego Stowarzyszenia Plastyków, organizację koncertów i wystaw (z tego cztery umowy zawarte były na okres od miesiąca do roku<sup>28</sup>, a pozostałe cztery – na okres krótszy).

(akta kontroli tom III str. 18-21, 436, 440)

Zasady wynajmu pomieszczeń w siedzibie i filii SDK zostały określone w regulaminach wprowadzonych zarządzeniem Dyrektora Nr 3/2012 z dnia 15 maja 2012 r. Wskazano w nich m.in., że wysokość opłat za wynajem poszczególnych sal

<sup>27</sup> Dalej: ZGN.

<sup>28</sup> We wszystkich przypadkach dotyczyło to kolejnych umów zawartych z Warszawskim Stowarzyszeniem Plastyków, których przedmiotem był najem Sali Klubowej na organizację zajęć i spotkań.

określa każdorazowo kierownik administracji. Na wniosek Kierownika Administracji Dyrektor SDK określa minimalną stawkę za wynajem poszczególnych sal. Przedmiotowym zarządzeniem wprowadzono również taryfikator cen m.in. za wynajem sal w siedzibie SDK i w filii tej Instytucji.

(akta kontroli tom III str. 441-450)

Ustalono, że określone w ww. taryfikatorze godzinowe stawki cen za najem sal nie były aktualizowane od czasu wejścia w życie ww. zarządzenia do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK.

Dyrektor SDK wyjaśnił, że wysokość stawek przyjętych w taryfikatorze nie była waloryzowana zgodnie z decyzją byłego Dyrektora, m.in. ze względu na niewielkie zainteresowanie najmem sal.

(akta kontroli tom I str. 155-156)

W umowach najmu wysokość czynszu określano w postaci stawki godzinowej, a gdy zakres umowy obejmował dodatkowe świadczenia (np. zatrudnienie osób pilnujących wystawy), jako kwotę należną za całość świadczeń. Ustalono w nich stawki najmu były równe lub wyższe od stawek określonych w ww. taryfikatorze wprowadzonym zarządzeniem z 15 maja 2012 r. Umowy przewidywały prawo SDK do naliczenia odsetek za opóźnienia w zapłacie, zakaz oddawania przedmiotu najmu osobom trzecim oraz obowiązek pokrycia przez najemcę kosztów uszkodzeń i zniszczeń powstałych w trakcie najmu.

(akta kontroli tom III str. 436, 440, 449-450)

W ww. okresie w ośmiu przypadkach pomieszczenia w siedzibie SDK lub w filii tej Instytucji zostały udostępnione innym podmiotom na zasadach użyczenia, z przeznaczeniem m.in. na: biuro i garderobę dla muzyków biorących udział w Festiwalu Jazz na Starówce, zajęcia „Klubu Dębowa Tarcza”, zebrania sprawozdawczo-wyborcze Towarzystwa Opieki nad Zabytkami, zaprezentowanie spektaklu lub nagranie video materiału instruktażowego.

W wyniku kontroli treści czterech losowo wybranych umów użyczenia stwierdzono, że ich postanowienia przewidywały m.in. obowiązek pokrycia przez biorącego w użyczenie kosztów zniszczeń powstałych w trakcie użyczenia.

(akta kontroli tom III str. 18-21, 436)

Dyrektor wyjaśnił, że udostępnienie pomieszczeń osobom trzecim na zasadach nieodpłatnego użyczenia wynikało, ze stosowania przez byłego Dyrektora zasady, zgodnie z którą pomieszczenia udostępniane mogły być użyczane nieodpłatnie osobom działającym w sferze kultury, z tym, że nie mogło to służyć pozyskaniu środków finansowych dla biorącego w użyczenie (tj. np. w przypadku użyczenia pomieszczenia z przeznaczeniem na koncert, wstęp na to wydarzenie musi być bezpłatny).

(akta kontroli tom I str. 267, 271)

Stwierdzono, że w dwóch przypadkach, w których SDK w badanym okresie udostępnił innym podmiotom pomieszczenia Piwnicy na Wójtowskiej (w obu tych przypadkach dotyczyło to nieodpłatnego użyczenia sali widowiskowej<sup>29</sup>), Dom Kultury wbrew postanowieniom porozumienia z dnia 7 czerwca 2010 r. zawartego z ZGN w sprawie warunków korzystania z tego lokalu, nie uzyskał wymaganej pisemnej zgody ZGN na tego rodzaju dyspozycję tym lokalem.

(akta kontroli tom III str. 19, 77, 87-90)

---

<sup>29</sup> Na podstawie umowy nr 2/2018 z 17 stycznia 2018 r. zawartej ze Stowarzyszeniem, w celu wystawienia przedstawienia w dniu 21 stycznia 2018 r., oraz na podstawie umowy nr 7/2019 z 9 sierpnia 2019 r. zawartej z osobą fizyczną w celu nagrania w dniu 10 sierpnia 2019 r. materiału video dotyczącego gry na harmonijce ustnej.

Dyrektor SDK wyjaśnił, że brak zgody ZGN wynikał z niedopatrzenia działu administracji, którego kierownik przebywał w tym okresie na urlopie.

(akta kontroli tom I str. 196-197)

1.6. W latach 2018–2020 (I półrocze) SDK nie zbywał składników mienia zaliczonych do środków trwałych.

(akta kontroli tom I str. 105, 107)

1.7. Obowiązujące w Domu Kultury w badanym okresie zasady ustalania wysokości wynagrodzeń dla pracowników tej Instytucji określone zostały w zarządzeniu Dyrektora Nr 5/2015 z 30 września 2015 r., ze zm. w sprawie ustalenia Zakładowego Regulaminu Wynagradzania SDK. W załącznikach do zarządzenia określono m.in.: wykaz stanowisk kierowniczych, na których przysługuje dodatek funkcyjny ze wskazaniem maksymalnej wartości procentowej dodatku, która może być przyznana na poszczególnych stanowiskach; zasady przyznawania dodatku specjalnego oraz jego maksymalną procentową wysokość oraz regulaminy Funduszu Premii Motywacyjnej i Funduszu Nagród. Ustalono w zarządzeniu maksymalne wielkości dodatku funkcyjnego (50% wynagrodzenia zasadniczego) i specjalnego (40% wynagrodzenia zasadniczego), które mogły być przyznane pracownikom SDK nie przekraczały ich wysokości określonej w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury<sup>30</sup>. W zarządzeniu nie zamieszczono uregulowań określających zasady przyznawania dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej i jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę. Wskazano natomiast, że w SDK stosuje się, jako Zakładowy Regulamin Wynagradzania, rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 października 2012 r. sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury<sup>31</sup>, które utraciło moc z dniem 1 grudnia 2015 r.<sup>32</sup>. Przepisy tego rozporządzenia miały mieć zastosowanie przy przyznawaniu pracownikom dodatku funkcyjnego, dodatku specjalnego i dodatku za wieloletnią pracę oraz nagrody jubileuszowej i jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę.

(akta kontroli tom III str. 96-104)

Dyrektor SDK wyjaśnił, że brak aktualizacji zarządzenia wynikał prawdopodobnie z przeoczenia przez byłą Dyrekcję wejścia w życie nowego rozporządzenia.

(akta kontroli tom I str. 158-159)

W wyniku badania dokumentacji dotyczącej ustalenia wysokości wynagrodzeń i dodatków do wynagrodzeń i innych świadczeń pieniężnych dla 14 pracowników SDK stwierdzono, że poza jednym przypadkiem ich wysokość mieściła się w limitach określonych w ww. zarządzeniu Nr 5/2015 lub w przepisach prawa określających wysokość wynagrodzeń pracowników instytucji kultury, w przypadku świadczeń, których wysokości nie określono bezpośrednio w zarządzeniu.

Stwierdzony jeden przypadek odstępstwa od obowiązujących uregulowań wewnętrznych w tym zakresie dotyczył przyznania Kierownikowi Przestrzeni Organizacyjnej od dnia 1 grudnia 2019 r. dodatku funkcyjnego w wysokości 35% wynagrodzenia zasadniczego, tj. o 10 punktów procentowych wyższego od maksymalnej wysokości tego dodatku, która mogła być przyznana osobie zatrudnionej na tym stanowisku (25%) zgodnie z załącznikiem nr 3 do zarządzenia Nr 5/2015.

(akta kontroli tom III str. 100, 127-135)

<sup>30</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1798.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1105.

<sup>32</sup> Tj. z dniem wejścia w życie rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury – Dz. U., poz. 1798.

W okresie od grudnia 2019 r. do czerwca 2020 r. Kierownikowi Przestrzeni Organizacyjnej wypłacono łącznie kwotę 9 525,92 zł brutto z tytułu dodatku funkcyjnego, z czego 2 721,69 zł stanowił dodatek funkcyjny przyznany z przekroczeniem jego maksymalnej wysokości określonej w załączniku nr 3 do zarządzenia Nr 5/2015.

(akta kontroli tom III str.132-134)

Dyrektor wyjaśnił, że po objęciu stanowiska stwierdził nierówności w wynagrodzeniu dwóch kierowników w stosunku do pozostałych, zarówno w zakresie podstawy pensji, jak i dodatku funkcyjnego i dlatego zlecił przygotowanie regulacji zrównującej wysokość podstawy i dodatków funkcyjnych dla kierowników wszystkich działów. Nie miał wówczas pełnej świadomości regulacji wewnętrznych SDK, w tym szczegółów regulaminu wynagradzania.

(akta kontroli tom I str. 183, 197)

W dniu 23 listopada 2020 r., tj. w trakcie kontroli NIK, Dyrektor SDK zmienił warunki płacy dla ww. kierownika, w wyniku których wysokość dodatku funkcyjnego przyznanego tej osobie (25% wynagrodzenia zasadniczego), dostosowana została do jego wysokości określonej w załączniku nr 3 do zarządzenia Nr 5/2015.

(akta kontroli tom III str. 135)

**1.8.** Statut SDK przewidywał możliwość utworzenia jednego stanowiska zastępcy dyrektora, określając, że zastępcę powołuje i odwołuje Dyrektor SDK. W okresie objętym kontrolą, stanowisko Zastępcy Dyrektora zostało obsadzone dwukrotnie tj. w dniu 15 października 2018 r. Dyrektor SDK w wyniku zawartego porozumienia w sprawie zmiany warunków płacy i pracy powierzył pełnienie obowiązków Zastępcy Dyrektora Pani B.G, a następnie w dniu 27 grudnia 2019 r. na stanowisko Zastępcy Dyrektora od dnia 1 stycznia 2020 r. powołana została Pani K.M., z którą w dniu 30 grudnia 2019 r. Dyrektor SDK zawarł również umowę o pracę, określając rodzaj pracy: „zastępca Dyrektora”.

(akta kontroli tom I str. 33-38, 43-44, 73)

Wysokość przyznawanych w latach 2018-2020 (I pół.) zastępcom dyrektora i głównej księgowej wynagrodzeń miesięcznych oraz nagród rocznych nie przekraczała limitów określonych w art. 8 pkt 2 oraz art. 10 ust. 7 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Składniki miesięcznych wynagrodzeń ww. osób wynikały z postanowień umów o pracę.

(akta kontroli tom I str. 33, 43-44, 52-60, 107; tom III str. 136-140)

Stwierdzono, że były Dyrektor SDK przyznał Głównej Księgowej w latach 2018-2019, oprócz nagród rocznych (w wysokości odpowiednio 7 000 zł i 4000 zł), dodatkowe nagrody za prawidłowe i terminowe sporządzenie bilansu. Wysokość nagrody przyznanej Głównej Księgowej z tego tytułu w 2018 r. wyniosła 8 122,28 zł, a w 2019 r. – 7 811,40 zł.

W ocenie NIK, przyznanie tych nagród stanowiło naruszenie art. 5 ust. 1-3 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, w którym wskazano, że osobom, o których mowa w art. 2 ustawy (m.in. głównym księgowym), przysługuje wyłącznie wynagrodzenie miesięczne oraz określono dopuszczalne prawem odstępstwa od tej zasady, tj. możliwość przyznania nagrody rocznej oraz świadczeń dodatkowych, których zamknięty katalog został określony w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 1399.

Regulacje te nie przewidują możliwości przyznania osobom zatrudnionym na stanowisku głównej księgowej dodatkowej nagrody za sporządzenie bilansu.

(akta kontroli tom III str. 140, 143-149)

Dyrektor SDK wyjaśnił (opierając się na wyjaśnieniach Kierownika działu organizacyjnego), że nagrodę za opracowanie bilansu były Dyrektor przyznawał na podstawie Zakładowego Regulaminu Wynagradzania i traktował ją, jako część nagrody rocznej przyznawanej Głównej Księgowej.

(akta kontroli tom I str. 182, 194)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień należy zauważyć, że w Regulaminie Funduszu Nagród pracowników SDK, stanowiącym załącznik Nr 6 do zarządzenia Dyrektora Nr 5/2015 w sprawie ustalenia Zakładowego Regulaminu Wynagradzania SDK, wśród nagród, które mogą być przyznawane pracownikom Domu Kultury, nagrody roczne oraz nagrody za sporządzenie bilansu wymieniono, jako odrębne rodzaje (tytuły) nagród. Przyznając nagrody Głównej Księgowej były Dyrektor SDK, każdorazowo wskazywał, który z ww. tytułów ma w danym przypadku zastosowanie.

Ponadto przyznawanie Głównej Księgowej nagród ze środków Funduszu Nagród, na podstawie zasad postępowania określonych w Zakładowym Regulaminie Wynagradzania SDK, stanowiło naruszenie:

- art. 7 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, w którym wskazano, że osobom, o których mowa w art. 2 nie przysługuje nagroda z zakładowego funduszu nagród;
- art. 77<sup>2</sup> § 5 Kodeksu Pracy, w powiązaniu z art. 241<sup>26</sup> § 2 tej ustawy, zgodnie z którymi postanowienia regulaminu wynagrodzeń nie mogą określać warunków wynagradzania pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, w rozumieniu art. 128 § 2 pkt 2.

(akta kontroli tom III str. 96, 143-149)

**1.9.** Zgodnie z art. 31a ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, pracownicy artystyczni instytucji kultury, mogą otrzymywać dodatkowe wynagrodzenie, w szczególności za udział w określonej roli w przedstawieniu lub koncercie, za reżyserię, scenografię, choreografię lub kierownictwo muzyczne przedstawienia.

W okresie objętym kontrolą dodatkowe wynagrodzenia wypłacono 10 pracownikom SDK na łączną kwotę 59,0 tys. zł brutto (33,6 tys. zł – w 2018 r. 25,4 tys. zł w 2019 r.), m.in. za autorskie wykonanie utworów muzycznych, napisanie scenariusza spektaklu, wykonanie dokumentacji filmowej i fotograficznej.

W SDK nie obowiązywały w okresie objętym kontrolą uregulowania wewnętrzne określające zasady przyznawania pracownikom tej Instytucji dodatkowych wynagrodzeń z tytułu realizacji zadań wychodzących poza zakres ich obowiązków.

(akta kontroli tom III str. 180-181).

W wyniku badania dokumentacji dotyczącej wynagrodzeń przyznanych i wypłaconych byłemu Dyrektorowi i trzem innym pracownikom SDK z tytułu realizacji dodatkowych zadań<sup>34</sup> na łączną kwotę 46,5 tys. zł brutto (co stanowiło 78,8% całości dodatkowych wynagrodzeń wypłaconych w badanym okresie pracownikom Domu Kultury) stwierdzono, że:

- zakres zadań do realizacji, wysokość wynagrodzeń oraz sposób dokonywania rozliczeń z tego tytułu określony został w przypadku trzech z ww. pracowników w zawartych z nimi umowach o dzieło lub umowach zlecenia, a w przypadku byłego Dyrektora – w umowach zlecenia;

<sup>34</sup> Do badania wybrano dokumentację, osób, którym przyznano najwyższe łączne kwoty dodatkowego wynagrodzenia w latach 2018-2019.

- zadania zlecane do realizacji na podstawie ww. umów nie wchodziły w zakres obowiązków poszczególnych osób;
- wynagrodzenie w umowach o dzieło określano w formie ryczałtu, zaś w umowach zlecenia, w formie stawki godzinowej;
- w latach 2018-2019 relacja wysokości wynagrodzenia dodatkowego przyznanego poszczególnym osobom do ich wynagrodzenia podstawowego nie przekraczała 11%;
- rozliczenie wykonania zadania i wypłata wynagrodzenia następowała na podstawie protokołu odbioru i rachunku wystawionego przez wykonawcę po ich zatwierdzeniu przez dyrektora SDK;
- do zawieranych umów oraz dokumentacji rozliczeniowej z realizacji zadań stosowano wzory dokumentów określone w zarządzeniu Dyrektora Nr 5/2014 z dnia 15 września 2014 r., ze zm. w sprawie zasad zawierania i rozliczania umów z osobami fizycznymi w SDK.

(akta kontroli tom III str. 180 – 213)

W trzech przypadkach, w których przedmiotem umów o dzieło<sup>35</sup> było wykonanie przez jednego z pracowników SDK piosenek w koncertach, na protokołach odbioru tego dzieła brakowało podpisu osoby odbierającej. W umowach o dzieło nie wskazano, w tych przypadkach, osoby uprawnionej do dokonania odbioru w imieniu SDK. Przedmiotowe protokoły odbioru i rachunki za wykonanie przedmiotu umowy wystawione przez wykonawcę tych dzieł na łączną kwotę 3,2 tys. zł (brutto), zostały zaakceptowane przez Główną Księgową oraz zatwierdzone do wypłaty przez Dyrektora.

(akta kontroli tom III str. 190 – 208)

Główna Księgowa wyjaśniła, że powyższa sytuacja była wynikiem niedopatrzenia, czego przyczyną mogło być obciążenie działu księgowości wynikające ze spiętrzenia pracy. Wskazała, że ww. dzieła zostały wykonane, gdyż koncerty odbyły się, a wykonawca brał w nich udział.

(akta kontroli tom I str. 317)

Przedmiotem dwóch umów zlecenia zawartych w okresie objętym kontrolą z byłym Dyrektorem SDK (Nr 6/2018 z 10 stycznia 2018 r.<sup>36</sup> oraz Nr 79/2019 z 4 marca 2019 r.<sup>37</sup>), było recenzowanie książek zgłoszonych do „Warszawskiej Premiery Literackiej”. Zadanie to były Dyrektor realizował jako członek Jury ww. przedsięwzięcia, do składu którego został powołany w dniu 9 czerwca 2010 r. przez Prezydenta m.st. Warszawy.

Postawę zawarcia ww. umów zlecenia stanowiły postanowienia umów zawartych przez SDK ze Stowarzyszeniem Księgarzy Polski Okręg w Warszawie w sprawie organizacji i realizacji „Warszawskiej Premiery Literackiej” w 2018 r. i 2019 r., w których Dom Kultury zobowiązał się m.in. do zawarcia umów z jurorami oraz do wypłaty im wynagrodzenia po każdym posiedzeniu Jury.

Jedną z umów zlecenia zawarła z Dyrektorem (z 4 marca 2019 r.) podpisała Zastępca Dyrektora<sup>38</sup>, umocowana do dokonywania czynności prawnych w imieniu SDK, na podstawie pełnomocnictwa z 14 listopada 2018 r., natomiast drugą (z 10 stycznia 2018 r.) oraz aneks do tej umowy (z 18 czerwca 2018 r.) – Główna Księgowa. Podpisując umowę i aneks, Główna Księgowa dysponowała pełnomocnictwem byłego Dyrektora SDK z 6 lutego 2008 r., uprawniającym ją do dokonywania wszelkich czynności prawnych w imieniu SDK podczas urlopów lub

<sup>35</sup> Dotyczyło to następujących umów: Nr 359/1345/2019 z 14 września 2019 r., Nr 54/235/2019 z 16 lutego 2019 r., Nr 492/1738/2019 z 9 listopada 2019 r.

<sup>36</sup> Wynagrodzenie wypłacone z tytułu realizacji umów wniosło ogółem 13,7 tys. zł brutto.

<sup>37</sup> Wynagrodzenie wypłacone z tytułu realizacji umowy wniosło ogółem 12,0 tys. zł brutto.

<sup>38</sup> Stanowisko Zastępcy Dyrektora w SDK zostało obsadzone w dniu 15 października 2018 r. Przed tym dniem w SDK nie było Zastępcy Dyrektora.

choroby Dyrektora. Były Dyrektor w tym dniu nie przebywał na urlopie lub zwolnieniu lekarskim.

Należy zaznaczyć, że udzielenie Głównej Księgowej ww. pełnomocnictwa do dokonywania wszelkich czynności prawnych w imieniu SDK (m.in. zaciągania zobowiązań) było działaniem wadliwym, ponieważ dla wyeliminowania ryzyka nadużyć i nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych funkcja dysponenta tych środków (kierownik jednostki) powinna być oddzielona od funkcji głównego księgowego, który – realizując zadania określone w art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – wykonuje czynności o charakterze technicznym, wynikające z decyzji kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnionej (wykonywanie dyspozycji środkami publicznymi).

(akta kontroli tom I str. 41, 43-44 62-64, 110-113; tom III str. 212-287)

Na niezgodność ww. pełnomocnictwa z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych zwrócono uwagę w wystąpieniu pokontrolnym Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 lutego 2020 r. skierowanym do Dyrektora SDK po kontroli przeprowadzonej w Domu Kultury w okresie od 30 października do 14 listopada 2019 r. Wyniki tej kontroli omówiono w Obszarze 3 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli tom I str. 318-327)

Podstawę wypłaty wynagrodzenia dla byłego Dyrektora z tytułu realizacji ww. umów zlecenia stanowiła dokumentacja, obejmująca ewidencję czasu pracy, protokoły wykonania zlecenia oraz wystawione przez Dyrektora rachunki, której zatwierdzenia do wypłaty, po uzyskaniu akceptacji Głównej Księgowej, dokonywał były Dyrektor SDK do czasu odwołania go z tego stanowiska.

(akta kontroli tom III str. 212-213, 223-251, 260-287)

W latach 2018 - 2020 (I pół.) w SDK nie wystąpiły przypadki przyznania pracownikom i kierownictwu tej Instytucji ekwiwalentu za sprzęt używany do celów artystycznych.

(akta kontroli tom III str. 180)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Zarządzeniem Nr 1/2019 z dnia 28 lutego 2019 r. (z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2019 r.) były Dyrektor wprowadził Regulamin organizacyjny SDK, bez uzyskania wymaganej opinii organizatora, co stanowiło naruszenie art. 13 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej.

(akta kontroli tom I str. 81-89, 107, 141-150, 162-163, 196)

2. Była Zastępca Dyrektora SDK Pani B.G. zatrudniona została na tym stanowisku przez byłego Dyrektora S.L. w drodze zmiany warunków umowy o pracę zamiast w drodze powołania, co było niezgodne z § 8 ust. 5 Statutu SDK, w którym wskazano, że zastępcę dyrektora powołuje Dyrektor.

(akta kontroli tom I str. 38-51, 196)

Z kolejną osobą (Pani K.M.) powołaną na to stanowisko z dniem 1 stycznia 2020 r., na podstawie zarządzenia nr 11/2019 z dnia 27 grudnia 2019 r., zawarto w dniu 30 grudnia 2019 r. umowę o pracę (na czas nieokreślony), w której określono warunki pracy i płacy na tym stanowisku. W odniesieniu do tej sytuacji NIK zauważa, że umowa o pracę i powołanie są to dwa odmienne sposoby nawiązywania stosunku pracy, które nie mogą być stosowane jednocześnie do tej samej osoby. Warunki pracy i płacy osoby powołanej na stanowisko zastępcy dyrektora instytucji kultury powinny być określone w akcie powołania.

(akta kontroli tom I str. 33-37)

3. W latach 2018-2019 SDK ponosił koszty z przekroczeniem ich wysokości określonej w planach finansowych, co stanowiło naruszenie następujących postanowień ustawy o finansach publicznych:

- art. 46 ust. 1, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki;
- art. 52 ust. 3 (w zw. z art. 52 ust. 2), zgodnie z którym zmiany w zakresie zwiększenia kosztów wymagają dokonania uprzednich zmian w rocznym planie finansowym.

(akta kontroli tom I str. 364, 365, 366-444)

Powyższe nieprawidłowości świadczą o niewywiązywaniu się przez Głównego Księgowego SDK w sposób rzetelny z obowiązków, wskazanych w art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o finansach publicznych, dotyczących dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym.

Zdaniem NIK, wpływ na powstanie tego rodzaju nieprawidłowości mogły mieć postanowienia Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów SDK wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora nr 2/2013 z 22 kwietnia 2013 r., o której jest mowa w pkt 3.2. niniejszego wystąpienia, zgodnie z którymi do działu księgowości trafiać miały dowody zatwierdzone do wypłaty przez Dyrektora lub osobę do tego upoważnioną w celu ich sprawdzenia formalno-rachunkowego oraz regulacji i rejestracji, przy jednoczesnym niewprowadzeniu do tej Instrukcji uregulowań określających zasady dokonywania przez Główną Księgową wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych w zakresie ich zgodności z planem finansowym.

(akta kontroli tom IV str. 23-53)

4. Plan finansowy SDK na 2019 r. po raz ostatni został zmieniony w dniu 9 stycznia 2020 r., tj. po zakończeniu roku którego dotyczył, co w ocenie NIK było niezgodne z postanowieniami art. 27 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, art. 30 ust. 2 i art. 52 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych oraz Statutu SDK, określającymi rolę tego planu w prowadzonej gospodarce finansowej oraz zasady wprowadzania zmian do tego planu.

(akta kontroli tom II str. 141, 173-177)

5. Kierownikowi Przestrzeni Organizacyjnej przyznano od dnia 1 grudnia 2019 r. dodatek funkcyjny w wysokości 35% wynagrodzenia zasadniczego, tj. o 10 punktów procentowych wyższej niż jego maksymalna wysokość określona dla tego stanowiska, w wymiarze 25%, w załączniku nr 3 do zarządzenia Nr 5/2015 z 30 września 2015 r., ze zm. w sprawie ustalenia Zakładowego Regulaminu Wynagradzania SDK. W okresie od grudnia 2019 r. do czerwca 2020 r. wypłacono Kierownikowi Przestrzeni Organizacyjnej dodatek funkcyjny zawyżony łącznie o kwotę 2 721,69 zł brutto.

(akta kontroli tom III str. 100, 127-135)

W związku z ww. ustaleniami kontroli NIK, w dniu 23 listopada 2020 r. dokonano zmiany warunków wynagrodzenia Kierownika Przestrzeni Organizacyjnej, ustalając dodatek funkcyjny w wysokości 25%.

(akta kontroli tom III str. 135)

6. Główniej księgowej przyznano w latach 2018-2019 dwie nagrody „za prawidłowe i terminowe sporządzenie bilansu” za 2017 r. i 2018 r., na łączną kwotę 15 933,68 zł, z naruszeniem zasad przyznawania wynagrodzeń, dodatków do wynagrodzeń i nagród dla osób zatrudnionych na tym stanowisku (m.in. w instytucjach kultury) wynikających z postanowień art. 5 ust. 1-3 i art. 7 ustawy

o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi oraz art. 77<sup>2</sup> § 5 Kodeksu Pracy, w powiązaniu z art. 241<sup>26</sup> § 2 tej ustawy.

(akta kontroli tom III str. 140, 143-149)

7. Byli Dyrektor S.L. a następnie p.o. Dyrektora B.H.-J. zatwierdzili do wypłaty ze środków SDK wynagrodzenie w kwocie 3,2 tys. zł brutto za autorskie wykonanie piosenek na koncertach (w ramach realizacji trzech umów o dzieło), pomimo że w protokołach odbioru tych dzieł brakowało wymaganego podpisu osoby je odbierającej.

(akta kontroli tom I str. 317; tom III str. 190 – 208)

8. W dwóch przypadkach użyczono innym podmiotom pomieszczenia sali widowiskowej w Piwnicy na Wójtowskiej bez uzyskania pisemnej zgody ZGN na tego rodzaju dyspozycję tym lokalem, co stanowiło naruszenie postanowień porozumienia z 7 czerwca 2010 r. zawartego z ZGN w sprawie warunków korzystania z tego lokalu przez SDK.

(akta kontroli tom III str. 19, 77, 87-90)

9. Zarządzenie Nr 5/2015 z 30 września 2015 r. ze zm., w sprawie ustalenia Zakładowego Regulaminu Wynagradzania SDK, obowiązujące do czasu zakończenia kontroli NIK, zawiera odwołania, m.in. w zakresie szczegółowych warunków przyznawania pracownikom dodatków do wynagrodzenia (funkcyjnego, specjalnego i za wieloletnią pracę), nagrody jubileuszowej oraz jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę, do przepisów rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 października 2012 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury, które utraciło moc z dniem 1 grudnia 2015 r.

(akta kontroli tom III str. 93-104)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W SDK na ogół stosowano się do uregulowań ustawy o działalności kulturalnej określających zasady funkcjonowania instytucji kultury, w tym zasady prowadzenia gospodarki finansowej. Zakres prowadzonej działalności oraz źródła jej finansowania były zgodne z określonymi w Statucie. Opracowywano plany finansowe z zachowaniem dotacji przyznanych przez organizatora. Utworzono fundusz instytucji kultury i fundusz rezerwowy. Nieruchomości w dyspozycji SDK utrzymano w należytym stanie i wykorzystywano do wykonywania zadań statutowych. W organizacji i funkcjonowaniu Domu Kultury stwierdzono jednak liczne nieprawidłowości, które dotyczyły w szczególności: ponoszenia kosztów z przekroczeniem ich wysokości określonej w planach finansowych; dokonania zmiany planu finansowego na 2019 r. po zakończeniu roku, którego on dotyczył; wypłaty nagród dla Głównej Księgowej za sporządzenie bilansów z naruszeniem przepisów regulujących zasady wynagradzania osób zatrudnionych na tym stanowisku; obsadzenia stanowiska zastępcy dyrektora niezgodnie z zasadami postępowania określonymi w Statucie, tj. na podstawie umowy o pracę zamiast w drodze powołania; stosowania w badanym okresie Zakładowego Regulaminu Wynagradzania zawierającego odwołania do nieobowiązujących przepisów prawa; przyznania dodatku funkcyjnego dla jednego z kierowników w wysokości niezgodnej z określoną w Zakładowym Regulaminem Wynagradzania.

#### OBSZAR

## 2. Wykorzystanie i rozliczenie dotacji przekazywanych przez organizatora.

Opis stanu faktycznego

2.1. Wysokość dotacji podmiotowej, przyznanej SDK przez organizatora w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, kształtowała się następująco: w 2018 r. – 3 636,2 tys. zł, 2019 r. – 4 148,4 tys. zł, 2020 r. ( na koniec I półrocza) – 4 220,2,0 tys. zł. W 2018 r. kwota pierwotnie przyznanej dotacji podmiotowej (3 373,0 tys. zł) była w ciągu roku czterokrotnie zwiększana o łączną kwotę

263,2 tys. zł, z czego 15,0 tys. zł przyznano na utrzymanie rezultatu projektu „Renowacja i adaptacja na cele kulturalne piwnic Staromiejskich Warszawy (...)”, 78,4 tys. zł – na podwyżki wynagrodzeń. W 2019 r. kwota pierwotnie przyznanej dotacji podmiotowej (3 951,4 tys. zł) była dwukrotnie zwiększana o łączną kwotę 197,0 tys. zł, z czego 15,0 tys. zł przyznano na utrzymanie rezultatu projektu „Renowacja i adaptacja na cele kulturalne piwnic Staromiejskich Warszawy (...)”. W I półroczu 2020 r., kwota pierwotnie przyznanej dotacji na ten rok (3 701,4 tys. zł) została zwiększona przez organizatora o 518,8 tys. zł, z czego 16,0 tys. zł przyznano na utrzymanie rezultatu ww. projektu „Renowacja i adaptacja na cele kulturalne piwnic Staromiejskich Warszawy (...)”.

(akta kontroli tom II str. 6-7, 49, 56, 58, 60, 66, 153, 160, 168, 250-251, 264, 272)

Po otrzymaniu informacji o zwiększeniu kwoty dotacji podmiotowej SDK aktualizował plan finansowy na dany rok.

(akta kontroli tom II str. 6, 49-53, 61-70, 141, 153-172, 250, 264-274)

Po zakończeniu 2018 r. i 2019 r. SDK przekazał do Urzędu m.st. Warszawy, w terminach wyznaczonych przez organizatora, wymagane dokumenty dotyczące wykorzystania dotacji podmiotowej w danym roku, tj. sprawozdania z wykonania planu finansowego, sprawozdania z wykonania mierników oraz oświadczenia dotyczące wykorzystania dotacji podmiotowej na działalność statutową i merytoryczną.

(akta kontroli tom II str. 74-75, 128-135, 178, 200-206)

W przekazanych organizatorowi oświadczeniach w sprawie wykorzystania dotacji podmiotowej w 2018 r. i 2019 r. Dyrektor SDK informował, że koszty działalności ogółem, w tym koszty działalności statutowej i merytorycznej przewyższyły wysokość dotacji podmiotowej otrzymanej na 2018 r. i 2019 r., a tym samym przyznana dotacja została wydatkowana w 100%.

(akta kontroli tom II str. 128, 200)

W okresie objętym kontrolą, w SDK nie prowadzono, dla celów rozliczeń dotacji podmiotowej, odrębnego rachunku bankowego bądź ewidencji księgowej wydatków finansowanych z tych środków, co uniemożliwia ustalenie, kiedy i na jaki cel wydatkowano otrzymane środki dotacji podmiotowej.

(akta kontroli tom I str. 193, 272; tom IV str. 1-22, 54-71, 194-304)

Dyrektor SDK wyjaśnił, że składając oświadczenia w sprawie wykorzystania dotacji podmiotowej stosowano zasadę, określoną w opracowanej przez organizatora Procedurze przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowych z budżetu m.st. Warszawy, w myśl której, jeżeli koszty przewyższają kwotę dotacji podmiotowej to uznaje się dotację podmiotową za wydatkowaną w 100%.

(akta kontroli tom I str. 262-265, 272)

Z przedstawionych dokumentów rozliczeniowych wynika m.in., że zarówno w 2018 r. jak i w 2019 r. SDK nie osiągnęło części zaplanowanych wartości mierników na dany rok, obrazujących realizację zadań statutowych sfinansowanych przy udziale środków dotacji. W 2018 r. nie osiągnięto zaplanowanej wartości jednego z dwóch przyjętych na ten rok mierników, tj. planowanej do zorganizowania liczby przedsięwzięć (zorganizowano 6 685 przedsięwzięć na 8 800 planowanych). Przekroczono natomiast o 31% zaplanowaną liczbę uczestników tych przedsięwzięć (plan - 78,1 tys. osób; wykonanie - 102,5 tys. osób). W 2019 r. osiągnięto zaplanowaną wartość tylko jednego z sześciu przyjętych mierników na ten rok, tj. liczbę pojedynczych zajęć edukacyjnych dla kadr kultury (zorganizowano 25 takich zajęć na 20 planowanych). Nie udało się natomiast osiągnąć zaplanowanej wartości następujących pięciu mierników: liczby wydarzeń (plan - 8 800 wydarzeń, realizacja - 5 880 wydarzeń); liczby publiczności na wydarzeniach (plan - 78,1 tysięcy osób, realizacja - 45,9 tysięcy osób); liczby uczestników

pojedynczych zajęć edukacyjnych dla kadr kultury (plan – 500 osób, realizacja – 313 osób); liczby wydanych raportów z zamówionych badań (plan – 1 raport, realizacji – 0 raportów); liczby wydanych publikacji innych niż raporty z zamówionych badań (plan – 10 publikacji, realizacja – 4 publikacje).

(akta kontroli tom II str. 75, 205)

Dyrektor SDK wyjaśnił m.in., że trudno jest zaplanować liczbę przedsięwzięć i ich uczestników. Rynek imprez jest z jednej strony duży, ale także kapryśny. W dużej mierze zależy on od miejsca realizacji, czasu, repertuaru. SDK jest dość specyficznym miejscem. Sala widowiskowa jest mała, a dojazd do siedziby Domu Kultury prawie niemożliwy. Dyrektor wskazał również, że w sprawozdaniu za 2019 r. zmieniono metodologię liczenia imprez i ich uczestników. Nie podano imprez związanych np. z Festiwałem Jazz na Starówce. Dodał, że 2019 r. był rokiem trudnym dla SDK ze względu na kilkukrotną zmianę dyrektora tej Instytucji, co w jego ocenie miało wpływ na poziom zrealizowanych w tym roku mierników.

(akta kontroli tom I str. 271-272)

**2.2.** W latach 2018-2020 (I półrocze) SDK, na podstawie art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy o działalności kulturalnej, otrzymał od organizatora trzy dotacje celowe z przeznaczeniem na realizację zadań (programów), w kwocie ogółem 209,8 tys. zł, z czego wykorzystano 166,0 tys. zł, a pozostałą kwotę, tj. 43,8 tys. zł, zwrócono organizatorowi.

W 2018 r. SDK, na podstawie umowy z 7 września 2018 r., otrzymał dotację celową w kwocie 190,0 tys. zł z przeznaczeniem na realizację zadania pn. Realizacja Laboratorium Edukacji Kulturalnej 2018 – programu szkoleń dla pracowników dzielnicowych domów kultur<sup>39</sup>. Z otrzymanej dotacji wykorzystano 146,2 tys. zł. Pozostała niewykorzystana część dotacji (tj. 43,8 tys. zł) została zwrócona w dniu 27 grudnia 2018 r., zgodnie z wymogami ww. umowy.

(akta kontroli tom IV str. 326-348)

W 2019 r. Dom Kultury otrzymał od organizatora następujące dotacje celowe:

- w kwocie 9,8 tys. zł, na podstawie umowy z 24 września 2019 r., z przeznaczeniem na współfinansowanie realizacji zadania pn. Ludzka integracja;
- w kwocie 10,0 tys. zł, na podstawie umowy z 27 listopada 2019 r., z przeznaczeniem na sfinansowanie realizacji zadania pn. Różnorodni Zintegrowani.

Obie te dotacje zostały wykorzystane w 100 %.

(akta kontroli tom IV str. 439, 483-485, 486-490, 526-528)

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wykorzystania i rozliczenia przez SDK ww. dotacji celowych stwierdzono, że:

- przyznane dotacje zostały wykorzystane na realizację zadań wskazanych w umowach i rozliczone zgodnie z postanowieniami umów;
- SDK zapewnił wymagany udział własny (1 200 zł) w finansowaniu działań realizowanych w ramach zadania pn. Ludzka Integracja;
- we wszystkich przypadkach prowadzona była wyodrębniona ewidencja księgowa dotycząca kosztów realizacji zadań, finansowanych ze środków dotacji;
- dokumenty księgowe z realizacji działań, w wybranych do kontroli przypadkach, zostały opisane zgodnie z wymogami określonymi w umowach, tj. m.in. zawierały wskazanie źródła pochodzenia środków, z których opłacono dany wydatek oraz pozycji kosztorysu projektu, której on dotyczy;
- sprawozdania końcowe z realizacji zadań zostały sporządzone zgodnie ze wzorami tych sprawozdań określonymi w załączniku do umów o przyznanie

---

<sup>39</sup> Dalej: LEK.

dotacji, w tym m.in. zawierały wymagane informacje odnośnie działań zrealizowanych w ramach poszczególnych zadań;

- we wszystkich ww. przypadkach organizator poinformował SDK<sup>40</sup> o akceptacji przedstawionych sprawozdań z wykonania zadania i uznaniu dotacji za rozliczoną, a umowy o jej przyznanie za wykonaną.

W ramach realizacji zadania pn. Realizacja Laboratorium Edukacji Kulturalnej 2018 zorganizowano osiem szkoleń dla kadr kultury oraz wizytę studyjną dyrektorów domów kultury w Krakowie. W ramach zadań pn. Ludzka integracja i Różnorodni zintegrowani zorganizowano m.in. warsztaty kulturalno-językowe oraz indywidualne konsultacje dla migrantów, których celem było wzmocnienie procesu ich integracji, zwiększenie kompetencji językowych oraz wyposażenie ich w umiejętności sprzyjające aklimatyzacji w Polsce.

(akta kontroli tom IV str. 325-528)

**2.3.** W okresie objętym kontrolą SDK nie otrzymywał dotacji celowych, o których mowa w art. 28 ust. 3 pkt 2 ustawy o działalności kulturalnej, z przeznaczeniem na realizację zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli tom I str. 161)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

W SDK prawidłowo wykorzystywano w latach 2018-2020 (I półrocze) dotacje przekazywane przez organizatora. Dotacje podmiotowe wykorzystywano i rozliczano zgodnie z otrzymywanymi dyspozycjami, natomiast dotacje celowe - zgodnie z zasadami postępowania określonymi w umowach o ich przyznaniu.

**OBSZAR**

### **3. Przestrzeganie przepisów ustaw: o finansach publicznych, o rachunkowości i o zamówieniach publicznych.**

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** W badanym okresie w SDK obowiązywały zasady funkcjonowania kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem, określone w zarządzeniu Dyrektora Nr 8/2016 z dnia 16 grudnia 2016 r. Wskazano w nich m.in., że na system kontroli zarządczej, składają się wszystkie uregulowania wewnętrzne, w tym m.in. zarządzenia, procedury, wytyczne, regulaminy, plany i standardy, przyjęte jako obowiązujące w tej Instytucji. Kluczowym elementem systemu kontroli zarządczej jest proces wyznaczania celów i zadań SDK oraz zarządzanie związanym z tym ryzykiem. Nie rzadziej niż raz w roku dokonywana jest identyfikacja ryzyka związanego z poszczególnymi celami i zadaniami Instytucji. W załącznikach do zarządzenia określono m.in. szczegółowe zasady identyfikacji i zarządzania ryzykiem. W ww. zarządzeniu wskazano również, że w SDK wprowadzono mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych, w tym m.in. rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych, zatwierdzanie (autoryzacje) operacji finansowych przez Dyrektora. Główny Księgowy jest pracownikiem odpowiedzialnym za prowadzenie rachunkowości instytucji, wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz dokonywanie wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

(akta kontroli tom I str. 329-350)

W SDK zgodnie z ww. zasadami, dokonywano identyfikacji i oceny ryzyka związanego z realizacją wyznaczanych celów i zadań. W latach 2018-2019 oceną objęte były ryzyka w zakresie realizacji zadań statutowych (dotyczących m.in.

<sup>40</sup> Pisma z dnia 28 stycznia 2019 r. oraz 3 marca 2020 r.

organizacji wyjazdowych obozów, warsztatów, imprez plenerowych), jak również zadań związanych z gospodarką finansową, takich jak zapewnienie środków finansowych na funkcjonowanie Instytucji oraz sprawnej terminowej obsługi finansowo-księgowej Instytucji. Ryzyka przypisane do tej drugiej grupy zadań dotyczyły zmniejszenia dotacji przez Urząd m.st. Warszawy, zaburzeń płynności z powodu opóźnień w transferze środków z budżetu oraz utraty danych w wyniku awarii sprzętu IT. Prawdopodobieństwo ich wystąpienia w 2018 r. oszacowano na poziomie średnim, a w 2019 r. na poziomie niskim. Jako sposób reakcji na ww. ryzyka wskazywano następujące działania: składanie wniosków do organizatora o zwiększenie środków dotacji podmiotowej, posiadanie na koncie stałej rezerwy środków, wykonywanie kopii danych z systemu, konserwacje i przeglądanie sieci.

(akta kontroli tom I str. 285, 297-312)

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym SDK, wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora nr 1/2019 z dnia 28 lutego 2019 r., struktura organizacyjna tej jednostki obejmowała siedem przestrzeni organizacyjnych, w tym Przestrzeń Finansową, podległą bezpośrednio Głównemu Księgowemu. Zadania Dyrektora dotyczące nadzoru nad gospodarką finansową SDK obejmowały m.in.: decydowanie o planie finansowym, zatwierdzanie wszystkich dokumentów finansowych, przekazywanie właściwym instytucjom planów i sprawozdań określonych przepisami. Do zadań Zastępcy Dyrektora, należało m.in. koordynowanie działalności merytorycznej, nadzór nad wydatkowaniem funduszy oraz realizacją zadań kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem. Do obowiązków Głównej Księgowej należało m.in. sprawdzanie pod względem rachunkowym wydatkowania funduszy SDK, zabezpieczanie środków na wydatki tej jednostki, opracowywanie planów oraz sprawozdań finansowych SDK oraz realizacja innych obowiązków głównej księgowej wskazanych w ustawie o finansach publicznych.

(akta kontroli tom I str. 81-89)

W zakresie obowiązków Głównej Księgowej wskazano również, że jest ona odpowiedzialna za: prowadzenie rachunkowości SDK zgodnie z ustawą o rachunkowości; przestrzeganie ustawy o finansach publicznych; realizację dyspozycji środkami pieniężnymi SDK z uwzględnieniem terminowego regulowania akceptowanych zobowiązań; wstępną kontrolę zgodności operacji finansowych i gospodarczych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących tych operacji.

(akta kontroli tom I str. 61)

**3.2.** Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości, SDK posiadał dokumentację określającą zasady rachunkowości i zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych w zakresie wskazanym w tym przepisie. Zagadnienia te uregulowane zostały w Zakładowej Polityce Finansowej SDK wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora Nr 7/2015 z 29 grudnia 2015 r., a następnie zarządzeniem Nr 2/2019 z 28 lutego 2019 r. Szczegółowe zasady przeprowadzania inwentaryzacji Dyrektor SDK określił w zarządzeniu nr 7/2014 z 14 listopada 2014 r., a następnie w zarządzeniu nr 11/2018 z 21 listopada 2018 r.

(akta kontroli tom IV str. 1-19, 54-74, 307-323)

Obowiązujące w Domu Kultury zasady kontroli i obiegu dokumentów księgowych ustalone zostały w Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów SDK wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora nr 2/2013 z 22 kwietnia 2013 r. Określono w niej m.in. rodzaje czynności sprawdzających, którym powinny być poddane dokumenty przed ich zakwalifikowaniem do ujęcia w ewidencji księgowej oraz sposób udokumentowania tych czynności na dokumentach. Wskazano, że każdy dowód musi być sprawdzony pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a każdy dowód stanowiący podstawę wypłaty musi być zatwierdzony przez

Dyrektora lub osobę upoważnioną. Sprawdzenie merytoryczne dowodu należało do zadań właściwego działu i polegało na wskazaniu celowości zakupu i miejsca powstania kosztów. Zgodnie z Instrukcją dowody sprawdzone merytorycznie i zatwierdzone do wypłaty trafiać miały do księgowości w celu sprawdzenia formalno-rachunkowego pod względem prawidłowości ich wystawienia i naliczenia. Sprawdzenie dowodu należało potwierdzić opisem na stosownej pieczęcie, datą i podpisem osoby kontrolującej. W Instrukcji nie zamieszczono postanowień określających obowiązki i zasady dokonywania przez Główną Księgową wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym. W załączniku nr 4 do Instrukcji zamieszczone zostały wzory osób upoważnionych do zatwierdzania dowodów wewnętrznych, wśród których nie było wzoru podpisów aktualnego Dyrektora SDK i jego Zastępcy.

(akta kontroli tom IV str. 23-53)

Dyrektor SDK wyjaśnił, że nie został poinformowany o konieczności zmiany zarządzenia w tym zakresie oraz, że nie był w stanie wnikliwie przeanalizować wszystkich aktów wewnętrznych SDK.

(akta kontroli tom I str. 258)

Przeprowadzone w dniu 9 listopada oględziny wykorzystywanego przez SDK systemu finansowo – księgowego, wykazały, że księgi rachunkowe zawierały elementy, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o rachunkowości, tj.: m.in. dziennik, księgę główną, księgi pomocnicze. Były należycie oznakowane i przechowywane, zgodnie z postanowieniami art. 13 ust. 4 ustawy o rachunkowości. Prowadzone w ewidencji księgowej Domu Kultury konta ksiąg pomocniczych wynikały z Zakładowej Polityki Finansowej SDK.

(akta kontroli tom IV str. 75-80, 179-304)

Szczegółowe badanie 18 zapisów<sup>41</sup> księgowych dotyczących kosztów wynagrodzeń bezosobowych (o łącznej wartości 30,1 tys. zł), kosztów usług (o łącznej wartości 152,1 tys. zł), przychodów własnych z tytułu najmu (o łącznej wartości 8,5 tys. zł) wykazało, że dowody księgowe, w oparciu o które dokonano tych zapisów, spełniały wymagania określone w art. 20-22 ustawy o rachunkowości, zawierały adnotacje o ich sprawdzeniu pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz były zatwierdzone do wypłaty przez Dyrektora SDK. Operacje gospodarcze wynikające z ww. dowodów księgowych zostały prawidłowo zakwalifikowane do ujęcia na kontach księgowych.

(akta kontroli tom IV str. 81-173)

Stwierdzono jednak, że wbrew postanowieniom § 15 pkt 3 i § 18 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów SDK, na objętych badaniem dowodach księgowych, przy adnotacjach o ich sprawdzeniu pod względem merytorycznym i formalno – rachunkowym, nie zamieszczano pieczętek osób dokonujących sprawdzenia oraz daty wykonania tej czynności.

(akta kontroli tom IV str. 27-28, 82-85, 109, 116, 124)

Dyrektor SDK wyjaśnił, że zaniechano stawiania pieczętek na dowodach księgowych w celu zachowania czytelności zamieszczanych na nich informacji. W Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów SDK określono wzory podpisów osób upoważnionych do zatwierdzania dowodów, co umożliwia identyfikację podpisującego. Natomiast w zakresie daty sprawdzenia formalno-rachunkowego przyjęto, że jest ona tożsama z datą odnotowania wpływu dokumentu do działu rachunkowości w księdze korespondencyjnej.

(akta kontroli tom I str. 257)

---

<sup>41</sup> Sprawdzono po trzy zapisy księgowe z 2018 r. i z 2019 r. o najwyższych wartościach.

**3.3.** SDK z zachowaniem terminów określonych w art. 52 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz w Statucie tej Instytucji, sporządził i przekazał Prezydentowi m.st. Warszawy sprawozdania finansowe za 2018 r. i 2019 r.<sup>42</sup>, które uzyskały pozytywne opinie biegłego rewidenta i zostały zatwierdzone przez Prezydenta m.st. Warszawy. Podane w nich dane dotyczące wartości aktywów i pasywów, przychodów i kosztów były zgodne z danymi ewidencji księgowej SDK.

(akta kontroli tom I str. 74, 79; tom II str. 293, 323-331, 358-364; tom III str. 423, 427-432)

Sporządzone przez SDK sprawozdania kwartalne Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych i sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, dotyczące okresu 2018-2020 (I półrocze), zostały przekazane do Urzędu m.st. Warszawy z zachowaniem terminów, o których mowa w załączniku nr 8 (tabela B) do rozporządzenia Rady Ministrów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>43</sup>.

(akta kontroli tom III str. 422)

**3.4.** Zgodnie z danymi podanymi w sprawozdaniach Rb-Z za lata 2018-2020 (I półrocze), SDK nie posiadał zobowiązań wymagalnych wg stanu na koniec okresów sprawozdawczych. W ww. okresie Dom Kultury nie ponosił dodatkowych kosztów z tytułu zapłaty odsetek za zwłokę w regulowaniu zobowiązań.

(akta kontroli tom III str. 424, 435)

Analiza terminowości wypłaty wynagrodzeń dla pracowników SDK za maj 2018 r., 2019 r. i 2020 r., wykazała, że zobowiązania z tego tytułu zostały uregulowane w terminie określonym w § 34 Regulaminu Pracy SDK nadanego zarządzeniem Dyrektora Nr 7/2016 z 30 listopada 2016 r., z uwzględnieniem zmiany tego terminu wprowadzonej zarządzeniem nr 8/2019 z 10 grudnia 2019 r.

(akta kontroli tom III str. 105, 115, 433-434)

W wyniku badania terminowości zapłaty za wykonane prace na rzecz SDK w ramach dwóch umów zleceń i dwóch umów o dzieło z lat 2018-2020 (I półrocze) o największej wartości, stwierdzono, że zobowiązania z tego tytułu uregulowano w terminie od jednego do dziewięciu dni od dnia wystawienia rachunków. W ww. umowach nie określono terminu płatności za wykonane prace.

(akta kontroli tom III str. 433-434)

**3.5.** W sprawozdaniach Rb-N za lata 2018-2020 (I półrocze) występowanie należności wymagalnych SDK (w kwocie 300 zł) wykazane zostało jedynie na koniec II kwartału 2019 r. Należność, której termin płatności upłynął w dniu 1 czerwca 2019 r. została uregulowana 1 lipca 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 256; tom III str. 424-426)

**3.6.** W SDK wprowadzono wewnętrzne uregulowania określające zasady organizacji udzielania zamówień podlegających przepisom ustawy Pzp. Zagadnienia te uregulowane zostały w zarządzeniu Dyrektora Nr 4/2004 z dnia 15 lipca 2004 r. Wskazano w nim m.in. osoby odpowiedzialne za prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, wymóg prowadzenia dokumentacji zakupów w formie pisemnej, skład i organizację działania stałej komisji przetargowej oraz Regulamin postępowania tej komisji przy przeprowadzaniu postępowań o udzielenie zamówień. Zarządzeniem Nr 11/2016 z dnia 19 grudnia 2016 r. dodano do ww.

<sup>42</sup> Sprawozdanie finansowe za 2018 r. przekazano przy piśmie z dnia 26 marca 2019 r., a za 2019 r. przy piśmie z dnia 24 marca 2020 r.

<sup>43</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1773. Sprawozdania za I kwartał 2020 r. przekazano w terminach określonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz.U. z 2020 r., poz. 570).

zarządzenia zapis o obowiązku prowadzenia rejestru zakupów, których równowartość netto nie przekracza kwoty wymienionej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, według wzoru określonego w załączniku nr 5.

Ustalono, że w SDK w badanym okresie funkcjonowały równolegle dwie wersje ww. zarządzenia Nr 4/2004 z dnia 15 lipca 2004 r., częściowo o różnej treści. Stwierdzone różnice w tym zakresie dotyczyły:

- postanowień § 3 ust. 2–3 zarządzenia, zawierających określenie progu wartości zakupów, które nie podlegają ustawie Pzp oraz progu wartości zakupów, po przekroczeniu którego zastosowanie mają postanowienia zarządzenia dotyczące funkcjonowania Komisji Zamówień Publicznych (w jednej wersji zarządzenia progi te określono kwotowo, jako równowartość kwoty 6 tys. euro, a w drugiej - odwołano się w tym zakresie wyłącznie do art. 4 pkt 8 Pzp, bez określania tej kwoty);
- postanowień § 7 zarządzenia, określających zakres obowiązywania wymogu stosowania formy pisemnej dla zakupów (w jednej wersji wprowadzono wymóg zachowania formy pisemnej dla wszystkich zakupów i usług przekraczających kwotę 2 tys. zł, a w drugiej wersji nie było takiego wymogu).

(akta kontroli tom I str. 185; tom III str. 288-298, 302-303)

Dyrektor SDK wyjaśnił, iż o tym że w SDK równolegle funkcjonują dwie wersje zarządzenia nr 4/2014 z 15 lipca 2004 r. dowiedział się w trakcie kontroli NIK i żaden pracownik Domu Kultury nie był w stanie powiedzieć, dlaczego tak się stało. Wskazał, że w praktyce stosowano wersję, która nie wymagała pisemnej formy dla każdego zakupu usług i dostaw przekraczających 2 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 184-185)

W SDK nie wprowadzono wewnętrznych uregulowań określających zasady postępowania w sprawach zamówień, do których nie stosuje się przepisów Pzp.

Dyrektor SDK wyjaśnił, iż wewnętrznych uregulowań w tym zakresie nie wprowadzono, gdyż nie było takiej woli i decyzji ze strony byłego Dyrektora, który (wg relacji pracowników) wychodził z założenia, że Instytucja działa tylko w zakresie przewidzianym prawem, a ustawa Pzp nie nakazuje wprowadzenia takich uregulowań.

(akta kontroli tom I str. 107, 184)

Z danych podanych w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach<sup>44</sup>, wynika, że SDK nie udzielał w latach 2018-2019 zamówień podlegających procedurom określonymi w ustawie Pzp.

(akta kontroli tom III str. 305, 313-322)

Zgodnie z danymi podanymi w prowadzonych w SDK rejestrach zamówień o wartości do 30 tys. euro, liczba i wartość netto takich zamówień kształtowały się następująco w poszczególnych latach: w 2018 r. – 1 122 zamówienia na kwotę 718,6 tys. zł; 2019 r. – 1 241 zamówień na kwotę 738,0 tys. zł; I półrocze 2020 r. – 324 zamówienia na kwotę 166,7 tys. zł.

(akta kontroli tom III str. 305-310)

Spośród ww. zamówień badaniami objęto siedem zamówień<sup>45</sup>, o łącznej wartości 181,6 tys. zł netto.

(akta kontroli tom III str. 323, 336, 353, 370, 381, 387, 393, 408)

<sup>44</sup> Sporządzonych na podstawie art. 98 ustawy Pzp obowiązującej do 31 grudnia 2020 r.

<sup>45</sup> Kontrolą objęto cztery zamówienia o najwyższej wartości z kontrolowanego okresu i trzy wybrane wg osądu kontrolera, których przedmiotem było: opracowanie programu i organizacja wizyty studyjnej dla dyrektorów domów kultury w Gdańsku oraz dla koordynatorów dzielnicowych w Krakowie; opracowanie i organizacja wyjazdu szkoleniowego pracowników domu kultury; zakup komputerów i dysków pamięci; zakup wykładziny wraz z usługą montażu; usługa druku 2400 egzemplarzy książki „Bajki międzykulturowe; wymiana kotła gazowego.

W wyniku badania dokumentacji trzech z tych zamówień (o łącznej wartości 111,3 tys. zł netto), których przedmiotem była organizacja wizyt studyjnych i wyjazdu szkoleniowego, stwierdzono, że ich udzielenie wynikało z realizacji przez SDK programu Laboratorium Edukacji Kulturalnej, w którym Instytucja ta pełniła rolę koordynatora. W każdym z ww. przypadków z organizatorem wizyty zawarto umowę, w której określono m.in. przedmiot i zakres usługi, termin wyjazdu i liczbę uczestników, warunki wynagrodzenia, jak również karę umowną w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

(akta kontroli tom I str. 213, 217; tom III str. 336-374)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że decyzje w sprawach organizacji ww. wyjazdów podejmował Pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy ds. edukacji kulturalnej lub Zespół Programowy Laboratorium Edukacji Kulturalnej, w skład którego wchodził m.in. były Dyrektor SDK. Koordynator programu w SDK otrzymywał informację, kto zrealizuje wizytę. Natomiast umowę na organizację wyjazdu szkoleniowego zawarto w oparciu o indywidualne zapotrzebowanie zgłoszone przez Dom Kultury Włochy.

(akta tom I str. 186-190)

W przypadku czterech pozostałych zamówień o łącznej wartości 70,3 tys. zł netto (których przedmiotem był: zakup komputerów i dysków, wymiana wykładziny, druk książki oraz wymiana kotła gazowego) SDK dysponował dokumentacją potwierdzającą, że: wybór dostawcy lub wykonawcy każdorazowo poprzedziło zebranie ofert; do realizacji wybrano w trzech przypadkach oferty zawierające najkorzystniejsze warunki cenowe, a w jednym przypadku, jedyną złożoną ofertę<sup>46</sup>.

(akta kontroli tom III str. 323-335, 375-418)

Pracownicy SDK, którzy zajmowali się tymi sprawami (tj. m.in. Kierownik i Zastępca Kierownika Przestrzeni Administracji) wyjaśniali, że ostateczne decyzje o udzieleniu zamówienia w tych sprawach podejmował każdorazowo były Dyrektor SDK.

(akta kontroli tom III str. 391-392, 406-407, 417-418)

Stwierdzono, że na skutek błędnego sumowania danych ujętych w ww. rejestrach zamówień za 2018 r. i 2019 r., w przekazanych do Urzędu Zamówień Publicznych rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach podano nieprawidłowe wartości zamówień udzielonych z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy Pzp, zaniżając ich wartość w 2018 r. o 16,5 tys. zł, a w 2019 r. o 3,8 tys. zł. W trakcie kontroli NIK, w związku z jej ustaleniami, SDK sporządził korekty ww. sprawozdań, które przekazał w dniu 20 listopada 2020 r. do UZP za pośrednictwem portalu internetowego UZP.

(akta kontroli tom III str. 305-322, 419-420)

**3.7.** W latach 2018 – 2020 (I pół.) do SDK nie wpływały skargi, ani wnioski, których przedmiotem była gospodarka finansowa tej Instytucji.

(akta kontroli tom I str. 328)

**3.8.** W okresie objętym kontrolą zagadnienia dotyczące gospodarki finansowej SDK były przedmiotem dwóch kontroli zewnętrznych, przeprowadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy.

Przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez ZUS w okresie od 13 do 27 września 2019 r. była m.in. prawidłowość i rzetelność obliczania składek na ubezpieczenie społeczne w okresie od stycznia 2017 r. do lipca 2019 r. W wyniku kontroli zalecono korektę dokumentów rozliczeniowych ZUS w zakresie stwierdzonych różnic w naliczaniu składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne oraz na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. SDK złożył korektę rozliczeń 23 grudnia 2019 r. W efekcie skorygowanych rozliczeń ZUS w dniu

---

<sup>46</sup> W sprawie wymiany wykładziny na pięć wysłanych zapytań ofertę przedstawiła jedna firma.

28 sierpnia 2020 r. dokonał zwrotu nadpłaconych składek na rzecz SDK w kwocie 63,7 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 318)

Przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy w okresie od 30 października do 14 listopada 2019 r. było wykorzystanie i rozliczenie dotacji podmiotowej otrzymanej przez SDK w 2018 r. W związku z ustaleniami kontroli wystąpieniu pokontrolnym z dnia 4 lutego 2020 r. Dyrektor SDK został zobowiązany przez Prezydenta m.st. Warszawy do:

- udzielania pełnomocnictw w zakresie reprezentacji zgodnie z ustawą o finansach publicznych (w związku ze stwierdzeniem, że pełnomocnictwo udzielone Głównej Księgowej przez Dyrektora obejmowało dokonywanie wszelkich czynności w imieniu SDK podczas nieobecności dyrektora, co w ocenie kontrolujących było niezgodne z art. 54 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, która dopuszcza powierzenie głównemu księgowemu jedynie obowiązków i odpowiedzialności w zakresie wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, a nie dysponowania tymi środkami);
- przestrzegania wymogów zawartych w zarządzeniu nr 1277/2016 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie służbowych kart płatniczych (w związku ze stwierdzeniem, że Głównej Księgowej przyznano służbową kartę płatniczą z naruszeniem postanowień ww. zarządzenia);
- rzetelnego dokumentowania czynności związanych z dokonywaniem zamówień o wartości poniżej progu 30 tys. euro w celu umożliwienia oceny, czy wydatki były ponoszone zgodnie z ustawą o finansach publicznych (w związku ze stwierdzeniem braku dokumentacji potwierdzającej rozeznanie rynku przed udzieleniem zamówienia dotyczącego druku zaproszeń i afiszy);
- zwiększenia nadzoru nad wykonywaniem obowiązków przez podległych pracowników (w związku z ustaleniem, że przy realizacji umowy zawartej z podmiotem zewnętrznym nie udokumentowano prowadzenia ewidencji czasu pracy zleceniobiorcy oraz odbioru zleconych czynności, pomimo iż konieczność sporządzenia powyższej dokumentacji wynikała wprost z zawartej z nim umowy).

(akta kontroli tom I str. 318-325)

W odpowiedzi z dnia 9 marca 2020 r. na ww. wystąpienie pokontrolne Dyrektor SDK poinformował Prezydenta m.st. Warszawy, że pełnomocnictwo dla Głównej Księgowej zostało anulowane, a karta płatnicza zablokowana. Jednocześnie Dyrektor wyjaśnił, że po objęciu stanowiska rozpoczął zmiany organizacyjne w SDK, mające na celu m.in. zwiększenie nadzoru nad pracownikami oraz opracowanie dokumentacji dotyczącej wydatkowania środków publicznych poniżej 30 tys. euro.

(akta kontroli tom I str. 326-327)

Do momentu rozpoczęcia kontroli NIK w SDK m.in. nie wprowadzono wewnętrznych uregulowań określających zasady wydatkowania środków publicznych poniżej 30 tys. euro.

Dyrektor SDK wyjaśnił m.in., że skala nieprawidłowości, które zastał i odkrywa jest tak ogromna, że korekty wymagają niemal wszystkie dokumenty wewnętrzne, organizacja pracy, organizacja wydarzeń, regulamin organizacyjny itd. W ciągu jednego roku nie był w stanie dokonać większych korekt i wprowadzić nowych zarządzeń w kwestiach wymagających zmiany. W ocenie Dyrektora dokonanie szybkich zmian w tym zakresie byłoby obarczone ogromnym ryzykiem.

(akta kontroli tom I str. 269)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W SDK funkcjonowały w badanym okresie dwie wersje zarządzenia nr 4/2014 z 15 lipca 2004 r. w sprawie zasad organizacyjnych udzielania zamówień publicznych w SDK, zawierające różną treść części zapisów.

(akta kontroli tom I str. 185; tom III str. 290-298, 302-303)

2. W przekazanych do Urzędu Zamówień Publicznych rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach w 2018 r. i 2019 r. podano nieprawidłowe wartości zamówień udzielonych z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy Pzp, zaniżając ich wartość w 2018 r. - o 16,5 tys. zł, a w 2019 r. - o 3,8 tys. zł. Dopiero w trakcie kontroli NIK, w związku z jej ustaleniami, SDK sporządził korekty ww. sprawozdań, które przekazał w dniu 20 listopada 2020 r. do UZP za pośrednictwem portalu internetowego UZP.

(akta kontroli tom III str. 305-322, 419-420)

3. Załącznik nr 4 do Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów SDK wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora nr 2/2013 z 22 kwietnia 2013 r., zawierający wzory podpisów osób upoważnionych do zatwierdzania dowodów księgowych nie był aktualizowany, pomimo dokonywanych zmian na stanowisku dyrektora SDK oraz obsadzenia stanowiska zastępcy dyrektora SDK.

(akta kontroli tom I str. 5, 29-30, 33-35, 38-39, 43-45; tom IV str. 53)

4. Nieprawidłowe, w kontekście postanowień art. 53 ust. 147 i art. 54 ust. 148<sup>47</sup> ustawy o finansach publicznych, są przyjęte w ww. Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów SDK uregulowania, przewidujące zatwierdzenie dowodu księgowego do zapłaty przez Dyrektora SDK przed jego przekazaniem do księgowości w celu sprawdzenia prawidłowości jego wystawienia pod względem formalno-rachunkowym. Zatwierdzenie dowodów do zapłaty powinno być dokonywane dopiero po kompleksowym sprawdzeniu dowodów księgowych, w tym m.in. pod kątem ich skutków dla realizacji planów finansowych.

Te uregulowania Instrukcji mogły przyczynić się do występowania przypadków przekroczeń planowanych kosztów, o czym mowa w obszarze I niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom IV str. 27-28)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W SDK na ogół w sposób prawidłowy stosowano się do zasad określonych w ustawie o rachunkowości, ustawie o finansach publicznych i w ustawie Pzp, w zakresie zagadnień objętych szczegółowymi badaniami kontrolnymi w tym obszarze. Zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości opracowano dokumentację określającą obowiązujące w tej instytucji zasady rachunkowości oraz prowadzono księgi rachunkowe. Terminowo sporządzano sprawozdania finansowe oraz kwartalne sprawozdania Rb-N i Rb-Z o stanie należności i zobowiązań, jak również terminowo regulowano zobowiązania. Zamówienia publiczne niepodlegające, z uwagi na ich wartość, przepisom ustawy Pzp, w wybranych do kontroli sprawach, zorganizowano z zachowaniem zasad konkurencyjności. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych wprowadzono uregulowania określające zasady organizacji i funkcjonowania systemu kontroli zarządczej. Należy jednak zauważyć, że określone w uregulowaniach wewnętrznych reguły postępowania nie zawsze były w praktyce przestrzegane, o czym świadczą stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczące m.in. przekroczeń wielkości zaplanowanych kosztów (co przedstawiono w obszarze pierwszym). Stwierdzone nieprawidłowości

<sup>47</sup> Odpowiedzialność kierownika jednostki za całość gospodarki finansowej.

<sup>48</sup> Odpowiedzialność głównego księgowego w zakresie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

dotyczyły ponadto: funkcjonowania równolegle dwóch wersji zarządzenia w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w SDK, zawierających różną treść części zapisów; nieaktualizowania wzorów podpisów osób upoważnionych do zatwierdzania dowodów księgowych; zamieszczenia Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów SDK zapisów przewidujących zatwierdzenie dowodu do zapłaty przez Dyrektora przez jego skierowaniem do sprawdzenia pod względem formalnym i rachunkowym; nierzetelnego sporządzenia sprawozdania z udzielonych zamówień w 2018 r. i 2019 r.

## IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

- 1) nadanie SDK regulaminu organizacyjnego zgodnie z wymogami art. 13 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, tj. po zasięgnięciu opinii organizatora;
- 2) nawiązywanie stosunku pracy z osobami wyznaczanymi na stanowisko Zastępcy Dyrektora zgodnie ze Statutem SDK, tj. wyłącznie w drodze powołania;
- 3) rzetelne sprawdzanie na etapie zaciągania zobowiązań oraz kwalifikowania dowodów księgowych do ujęcia w ewidencji księgowej, czy wynikające z nich operacje gospodarcze mieszczą się w planie finansowym SDK;
- 4) niedokonywanie zmian planu finansowego po zakończeniu roku, którego plan dotyczy;
- 5) użyczanie innym podmiotom pomieszczeń Piwnicy na Wójtowskiej, na zasadach określonych w porozumieniu zawartym z ZGN;
- 6) zaktualizowanie Zakładowego Regulaminu Wynagradzania SDK w zakresie przepisów prawa, do których on się odwołuje;
- 7) wyegzekwowanie od Kierownika Przestrzeni Organizacyjnej zwrotu nadpłaconej kwoty dodatku funkcyjnego;
- 8) zaniechanie przyznawania nagród dla głównego księgowego z naruszeniem postanowień art. 5 i 7 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi oraz art. 77<sup>2</sup> § 5 Kodeksu Pracy, w powiązaniu z art. 241<sup>26</sup> § 2 tej ustawy;
- 9) rzetelne sprawdzanie kompletności dokumentacji rozliczeniowej z wykonanych prac w ramach realizacji umów o dzieło (w tym pod kątem wymaganych podpisów) przed jej zaakceptowaniem i zatwierdzeniem do wypłaty;
- 10) zaktualizowanie załącznika nr 4 do Instrukcji obiektu i kontroli dokumentów SDK, zawierającego wzorów podpisów osób upoważnionych do zatwierdzania dowodów księgowych;
- 11) zmianę zapisów Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów SDK, przewidujących zatwierdzenie przez Dyrektora dowodu do zapłaty przed jego sprawdzeniem pod względem formalnym i rachunkowym;
- 12) rzetelne prezentowanie danych w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach.

## 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 Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Warszawa, 14 stycznia 2021 r.

Kontroler  
Kamila Kucharska  
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

p.o. wicedyrektora  
Michał Musioł

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*