



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.017.10.2020

Jarosław Kilian
Dyrektor
Teatru „Lalka” w Warszawie
Pl. Defilad 1,
00-901 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 31 marca 2021 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Teatr „Lalka” ¹ , pl. Defilad 1, 00-901 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Kilian, Dyrektor Teatru, od 2016 r. ² (akta kontroli tom I str. 5)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przestrzeganie zasad gospodarki finansowej instytucji kultury wynikających z przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej ³ . 2. Wykorzystanie i rozliczenie dotacji przekazywanych przez organizatora. 3. Przestrzeganie przepisów ustaw: z dnia 27 sierpnia 2007 r. o finansach publicznych ⁴ , z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości ⁵ i z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ⁶ .
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 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁷ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	Łukasz Misiak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/168/2020 z 15 października 2020 r. Konrad Lipiński, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWA/186/2020 z 10 listopada 2020 r. (akta kontroli tom I str.1-4)

¹ Dalej: Teatr.

² Dalej: Dyrektor.

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

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm., obowiązująca do 31 grudnia 2020 r., dalej: ustawa Pzp.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁸ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018 – 2020 (I półrocze) Teatr prowadził gospodarkę finansową w oparciu o przepisy prawa określające zasady funkcjonowania instytucji kultury oraz jednostek sektora finansów publicznych. Zakres działalności Teatru 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 z wykonania planu finansowego oraz o stanie należności i zobowiązań. Pomieszczenia, którymi dysponował Teatr, wykorzystywane były zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie najmu. Jednak nie wszystkie wynikające z ww. przepisów prawa reguły postępowania były przestrzegane. Stwierdzone nieprawidłowości w działalności Teatru dotyczyły w szczególności:

- ponoszenia kosztów i wydatków z przekroczeniem ich wysokości określonej w planach finansowych na dany rok, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 46 ust. 1 i art. 52 ust. 3 ustawy o finansach publicznych;
- nieuwzględnienia w pierwotnej wersji planu finansowego na 2018 r. oraz w kolejnych jego aktualizacjach dotacji celowej z budżetu m.st. Warszawy, przyznanej Teatrowi na 2018 r. na realizację zadania inwestycyjnego, co było działaniem nierzetelnym;
- wprowadzenia zmian do rocznych planów finansowych na 2018 r. i na 2019 r. już po zakończeniu roku, którego one dotyczyły, 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 Teatru, określających rolę tego planu w prowadzonej gospodarce finansowej oraz zasady dokonywania zmian w tym dokumencie;
- przyznawania Głównej Księgowej dodatków do wynagrodzeń, premii i nagród z naruszeniem przepisów art. 5 i 7 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁹ oraz art. 77² § 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy¹⁰, w powiązaniu z art. 241²⁶ § 2 tej ustawy;
- zawarcia z ZAiKS umowy licencyjnej na wystawianie jednego z utworów scenicznych, w której nie zostały uwzględnione postanowienia umów o dzieło zawartych wcześniej przez Teatr z autorami tego utworu, na mocy których Teatr uzyskał licencje wyłączne w zakresie objętym ww. umową licencyjną, jak również prawo do wykonywania zależnych praw autorskich w związku z eksploatacją utworu scenicznego;
- nieprowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej, wymaganej umową o przyznanie dotacji celowej na realizację zadania inwestycyjnego, oraz okresowego zaniechania przedkładania organizatorowi sprawozdań z dokonywanych zakupów w ramach realizacji tej umowy;
- niesporządzania wymaganych planów i rejestrów zamówień publicznych;
- nieprzestrzegania uregulowań wewnętrznych określających zasady dokumentowania postępowań o udzielanie zamówień niepodlegających przepisom ustawy Pzp;

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

⁹ Dz.U. z 2019 r., poz. 2136.

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

- niezamieszczenia w BIP informacji o udzieleniu zamówienia na usługi w zakresie ochrony mienia, co stanowiło naruszenie art. art. 138o ust. 4 ustawy Pzp;
- zamieszczania niezgodnych ze stanem faktycznym danych w sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przestrzeganie zasad gospodarki finansowej wynikających z przepisów ustawy o działalności kulturalnej

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie ze Statutem Teatru¹² zakres działalności tej instytucji obejmuje m.in.: przygotowywanie i prezentowanie przedstawień teatralnych dla dzieci i młodzieży; udział w krajowych i międzynarodowych festiwalach i imprezach kulturalnych; organizowanie przeglądów i festiwali teatrów dziecięcych i lalkowych; realizowanie różnorodnych form teatralnych oraz interdyscyplinarnych przedsięwzięć artystycznych; prowadzenie działalności edukacyjnej i upowszechniającej oraz promocyjnej w dziedzinie teatru. Wskazano, że Teatr może prowadzić działalność gospodarczą (w zakresie działalności impresaryjnej, wystawienniczej, wydawniczej, realizacji transmisji i nagrań i innym), przy czym działalność ta nie może ograniczać ani utrudniać wykonywania zadań statutowych Teatru. Zgodnie ze Statutem, działalność Teatru finansowana jest m.in. z dotacji podmiotowych i celowych, przychodów uzyskiwanych z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników majątku ruchomego oraz najmu i dzierżawy składników majątkowych.

(akta kontroli tom I str. 124-128)

Ze sprawozdań GUS K-01¹³ za 2018 r. i 2019 r. wynika, że w ww. okresie działalność statutowa Teatru obejmowała m.in.:

- organizowanie przedstawień w siedzibie Teatru i poza siedzibą w kraju i zagranicą (w 2018 r. zorganizowano ogółem 274 przedstawienia, w których uczestniczyło 43 397 widzów, a w 2019 r. - 286 przedstawień, w których uczestniczyło 48 623 widzów);
- organizowanie warsztatów (w 2018 r. zorganizowano 125 warsztatów, w których udział wzięły 5 103 osoby, a w 2019 r. – 133 warsztaty, w których udział wzięło 5430 osób).

(akta kontroli tom I str. 188-197)

1.2. W 2018 r. i 2019 r. Teatr uzyskał dodatnie wyniki finansowe (zysk netto), w wysokości odpowiednio: 23,5 tys. zł i 145,3 tys. zł¹⁴.

(akta kontroli tom I str. 18, 433, 454)

Przychody Teatru stopniowo rosły. W 2018 r. (5 476,5 tys. zł) były o 3,4% wyższe niż w 2017 r. (5 295,4 tys. zł), a w 2019 r. (5 574,2 tys. zł) – o 1,8% wyższe niż w 2018 r. Głównymi źródłami przychodów były dotacje podmiotowe i celowe (4 088,2 tys. zł w 2018 r., 3 856,9 tys. zł w 2019 r.), które stanowiły odpowiednio: 74,6% oraz 69,2% przychodów ogółem; przychody własne z działalności oraz najmu i dzierżawy składników majątkowych (1 327,5 tys. zł w 2018 r. oraz 1 558,3 tys. zł

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Stanowiącym załącznik do uchwały Rady m.st. Warszawy nr LXX/1909/2018 z dnia 5 lipca 2018 r.

¹³ Sprawozdanie z działalności artystycznej i rozrywkowej.

¹⁴ Dla porównania w 2017 r. dodatni wynik finansowy netto wyniósł 29,6 tys. zł.

w 2019 r.), które stanowiły odpowiednio: 24,3% i 28,0% przychodów ogółem. Pozostałe przychody i zwiększenia (60,8 tys. zł w 2018 r. i 159,0 tys. zł w 2019 r.) stanowiły odpowiednio: 1,1% oraz 2,8% przychodów ogółem.

Wysokość kosztów prowadzonej działalności w okresie objętym kontrolą kształtowała się następująco: 2018 r. – 5 448,6 tys. zł (wzrost o 3,6% w stosunku do 2017 r. – 5 258,9 tys. zł); 2019 r. – 5 398,2 tys. zł (spadek o 0,9% w stosunku do 2018 r.). Głównymi składnikami kosztów były: koszty wynagrodzeń osobowych, bezosobowych i honorariów oraz pochodnych od wynagrodzeń – 3 796,7 tys. zł w 2018 r. i 3 584,7 tys. zł w 2019 r., które stanowiły odpowiednio: 69,7% i 66,4% kosztów ogółem; koszty zakupu towarów i usług – 1 192,2 tys. zł w 2018 r. i 1 409,9 tys. zł w 2019 r., które stanowiły odpowiednio: 21,9% i 26,1% kosztów ogółem. Pozostałe koszty i zmniejszenia 459,7 tys. zł w 2018 r. i 403,6 tys. zł w 2019 r., stanowiły odpowiednio: 8,4% i 7,5% kosztów ogółem.

(akta kontroli tom I str. 18-19)

W latach 2018-2019 ogólna wartość aktywów i pasywów Teatru stopniowo rosła: z 1 069,0 tys. zł na koniec 2017 r. do 1 642,4 tys. zł na koniec 2018 r. i 1 828,2 tys. zł wg stanu na koniec 2019 r. Należności Teatru wynosiły w tym okresie (wg stanu na koniec roku): 2017 r. – 67,7 tys. zł; 2018 r. – 206,5 tys. zł; 2019 r. – 73,9 tys. zł. Ich udział w aktywach zwiększył się z 6,3% – na koniec 2017 r. do 12,6% – na koniec 2018 r., a następnie zmniejszył do 4,0% – na koniec 2019 r. Wysokość zobowiązań kształtowała się w tym okresie odpowiednio: 2017 r. – 241,4 tys. zł; 2018 r. – 273,0 tys. zł; 2019 r. – 354,2 tys. zł. Ich udział w pasywach zmniejszył się z 22,6% – na koniec 2017 r. do 16,6% – na koniec 2018 r., a następnie wzrósł do 19,4% – na koniec 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 432, 453)

Stan zatrudnienia w etatach w Teatrze w latach 2018-2020 (I półrocze) kształtował się następująco (bez uwzględnienia kierownictwa tej Instytucji¹⁵):

- 34,5 etatu na koniec 2018 r., z czego pracownicy zajmujący się bezpośrednio realizacją zadań artystyczno-kulturalnych – 18,0 etatów, pracownicy zajmujący się pracami administracyjno-technicznymi i obsługą – 16,5 etatu;
- 35,0 etatów na koniec 2019 r., z czego pracownicy zajmujący się bezpośrednio realizacją zadań artystyczno-kulturalnych – 17,5 etatu, pracownicy zajmujący się pracami administracyjno-technicznymi i obsługą – 17,5 etatu;
- 34,5 etatu na koniec I półrocza 2020 r., z czego pracownicy zajmujący się bezpośrednio realizacją zadań artystyczno-kulturalnych – 17,5 etatu, pracownicy zajmujący się pracami administracyjno-technicznymi i obsługą – 17,0 etatów.

(akta kontroli tom I str. 19-20)

1.3. Zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, oraz Statutem Teatru podstawą gospodarki finansowej tej Instytucji jest plan finansowy ustalony przez Dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora.

(akta kontroli tom I str. 127)

W Teatrze sporządzano i przekazywano do Urzędu m.st. Warszawy projekty planów finansowych¹⁶ 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.

¹⁵ Tj. bez uwzględnienia osób zatrudnionych na stanowiskach: Dyrektora, Kierownika Literackiego, Kierownika Muzycznego oraz Głównego księgowego.

¹⁶ Zgodnie z zasadami postępowania określonymi w art. 248 i 249 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, projektami planów finansowych były plany sporządzane przez Teatr przed otrzymaniem informacji o kwocie dotacji podmiotowej ustalonej dla tej Instytucji w uchwale budżetowej Rady m.st. Warszawy.

Po otrzymaniu informacji o zmianie wysokości dotacji podmiotowej na dany rok lub o przyznaniu dotacji celowej, dokonywano stosownych zmian w planie finansowym oraz przekazywano organizatorowi zmieniony plan finansowy¹⁷.

(akta kontroli tom I str. 243-410)

Ostatnia aktualizacja planu finansowego na 2018 r. i 2019 r. została sporządzona przez Główną Księgową i zatwierdzona przez Dyrektora Teatru, odpowiednio: 14 lutego 2019 r. i 14 lutego 2020 r. tj. po zakończeniu roku, którego dotyczył plan.

(akta kontroli tom I str. 295-299, 362-367)

Główna Księgową wyjaśniła, że jako pierwsze opracowywane było co roku sprawozdanie z wykonania planu, a następnie dokonywana była ostatnia aktualizacja planu, który był dostosowywany do wykonania. Skutkiem tego wykonanie planu wynosiło 100%. Wskazała również, że Biuro Kultury Urzędu m.st. Warszawy nie zaakceptowałoby planu finansowego, jeśli wykonanie byłoby wyższe niż ostateczna wersja planu. W 2016 r. (po objęciu przez nią stanowiska Głównej Księgowej), gdy wykonanie odniesiono do planu listopadowego, Biuro Kultury telefonicznie prosiło, żeby zaktualizować plan do wysokości wykonania. W kolejnych latach postępowano zgodnie z tymi instrukcjami. Biuro Kultury nigdy nie zakwestionowało daty 14 lutego pod ostatnią aktualizacją planu.

(akta kontroli tom I str. 35-39)

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. Zmiany takie nie mają praktycznego wymiaru, gdyż plan ze swej istoty nie może dotyczyć okresu zakończony.

W wyniku badania realizacji planów finansowych za lata 2018-2019 stwierdzono, że koszty poniesione przez Teatr w tych latach przekroczyły wysokość kosztów ogółem określoną w tych planach, w wersji obowiązującej na dzień 31 grudnia danego roku. Koszty ogółem poniesione przez Teatr w:

- 2018 r. (5 448,6 tys. zł) przekroczyły o kwotę 299,2 tys. zł koszty ogółem (5 149,4 tys. zł) ujęte w planie finansowym po zmianach z 8 listopada 2018 r., który obowiązywał w dniu 31 grudnia 2018 r.¹⁸;
- 2019 r. (5 398,2 tys. zł) przekroczyły o kwotę 413,6 tys. zł koszty ogółem (4 984,6 tys. zł) ujęte w planie finansowym po zmianach z 16 września 2019 r., który obowiązywał w dniu 31 grudnia 2019 r.¹⁹.

(akta kontroli tom I str. 18, 290, 301, 296, 356, 363)

Przekroczenia planów finansowych na 2018 r. i 2019 r. w zakresie kosztów ogółem wynikały z następujących przekroczeń dotyczących poszczególnych rodzajów (pozycji) kosztów wyodrębnionych w tym planie finansowym²⁰:

- kosztów stałych z tytułu czynszu (poz. B.1.2) – przekroczenie od 4 grudnia 2018 r. o kwotę 22 272,41 zł kosztów ujętych w planie finansowym po zmianach z 8 listopada 2018 r.²¹ oraz od 3 grudnia 2019 r. – o kwotę

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

¹⁸ Dopiero w wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 14 lutego 2019 r. usunięto ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów ogółem na 5 448,3 tys. zł.

¹⁹ Dopiero w wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 14 lutego 2020 r. usunięto ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów ogółem na 5 454,7 tys. zł.

²⁰ Suma kwot niższych przekroczeń nie jest równa kwocie przekroczenia kosztów ogółem, gdyż w przypadku części innych rodzajów kosztów wyodrębnionych w planie finansowym wysokość wykonanych kosztów była mniejsza od kwoty kosztów zaplanowanych.

²¹ Dopiero w wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 14 lutego 2019 r. usunięto ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów dla tej pozycji z 419 000 zł na 441 273 zł.

30 719,03 zł kosztów ujętych w planie finansowym po zmianach z 16 września 2019 r.²²;

- kosztów stałych z tytułu wynagrodzeń osobowych (poz. B.I.5.1) – przekroczenie od 30 grudnia 2019 r. o kwotę 25 525,24 zł kosztów ujętych w planie finansowym po zmianach z 16 września 2019 r.²³;
- kosztów stałych z tytułu odpraw emerytalnych i nagród jubileuszowych (poz. B.I.5.2) – przekroczenie od 31 sierpnia o kwotę 24 895,62 tys. zł kosztów ujętych w planach finansowych po zmianach z 30 czerwca, 20 września i 8 listopada 2018 r.²⁴ oraz od 2 września 2019 r. – o kwotę 12 341,75 zł kosztów ujętych w planach finansowych po zmianach z 16 lipca i 16 września 2019 r.²⁵;
- kosztów stałych z tytułu wynagrodzeń bezosobowych (poz. B.I.6) – przekroczenie od 14 grudnia 2018 r. o kwotę 10 673,88 zł kosztów ujętych w planie finansowym po zmianach z 8 listopada 2018 r.²⁶;
- kosztów stałych i zmiennych z tytułu odpisów na ZUS i Fundusz Pracy od wynagrodzeń stałych i zmiennych (poz. nr B.I.7 oraz B.II.11²⁷) – przekroczenie od 28 grudnia 2018 r. o kwotę 5 498,22 zł kosztów ujętych w planie finansowym po zmianach z 8 listopada 2018 r.²⁸ oraz od 23 października 2019 r. – o kwotę 123 030,59 zł kosztów ujętych w planie finansowym po zmianach z 16 września 2019 r.²⁹;
- kosztów stałych z tytułu amortyzacji (poz. B.I.9) – przekroczenie od 31 sierpnia 2019 r. o kwotę 45 666,86 zł kosztów ujętych w planie finansowym po zmianach z 16 lipca i 16 września 2019 r.³⁰;
- pozostałych kosztów stałych (poz. B.I.10) – przekroczenie od 30 września 2018 r. o kwotę 36 251,90 zł kosztów ujętych w planach finansowych po zmianach z 20 września i 8 listopada 2018 r.³¹ oraz od 31 sierpnia 2019 r. – o kwotę 55 937,94 zł kosztów ujętych w planie finansowym po zmianach z 16 lipca i 16 września 2019 r.³²;
- kosztów zmiennych z tytułu wynagrodzeń bezosobowych i honorariów (poz. B.II.10.2) – przekroczenie od 8 listopada 2018 r. o kwotę 140 343,65 tys. zł kosztów ujętych w planie finansowym po zmianach z 8 listopada 2018 r.³³ oraz od 12 grudnia 2019 r. – o kwotę 49 673,68 zł kosztów ujętych w planie finansowym po zmianach z 16 września 2019 r.³⁴;

²² Dopiero w wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 14 lutego 2020 r. usunięto ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów dla tej pozycji z 421 000 zł na 451 718 zł.

²³ Dopiero w wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 14 lutego 2020 r. usunięto częściowo ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów dla tej pozycji z 1 971 000 zł na 1 925 205 zł.

²⁴ Dopiero w wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 14 lutego 2019 r. usunięto ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów dla tej pozycji z 40 301 zł na 65 197 zł.

²⁵ Dopiero w wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 14 lutego 2020 r. usunięto częściowo ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów dla tej pozycji z 23 200 zł na 30 855 zł.

²⁶ W wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 14 lutego 2019 r. zmniejszono plan wydatków w tej pozycji z 74 500 zł do kwoty 16 800 zł, zwiększając wielkość przekroczenia planu kosztów dla tej pozycji.

²⁷ Ujęto to łącznie gdyż odpisy na ZUS i Fundusz Pracy ewidencjonowane były w Teatrze na jednym koncie księgowym 406-1.

²⁸ Dopiero w wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 14 lutego 2019 r. usunięto ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów dla tych pozycji z 475 302 zł na 523 161 zł.

²⁹ W wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 14 lutego 2020 r. plan kosztów dla tych pozycji zmieniono łącznie z 351 970 zł na 463 151 zł, nie usuwając występującego w tym przypadku przekroczenia planu kosztów.

³⁰ Dopiero w wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 14 lutego 2020 r. usunięto ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów dla tej pozycji z 75 000 zł na 120 667 zł.

³¹ Dopiero w wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 14 lutego 2019 r. usunięto ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów dla tej pozycji z 224 000 zł na 271 716 zł.

³² Dopiero w wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 14 lutego 2020 r. usunięto częściowo ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów dla tej pozycji z 234 500 zł na 269 860 zł.

³³ Dopiero w wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 14 lutego 2019 r. usunięto ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów dla tej pozycji z 495 500 zł na 712 619 zł.

³⁴ Dopiero w wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 14 lutego 2020 r. usunięto ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów dla tej pozycji z 490 400 zł na 594 164 zł.

- kosztów zmiennych z tytułu zakupu towarów i materiałów, dotyczących działalności statutowej (poz. B.II.12.1) – przekroczenie od 23 listopada 2018 r. o kwotę 102 472,15 zł kosztów ujętych w planie finansowym po zmianach z 8 listopada 2018 r.³⁵;
 - kosztów zmiennych z tytułu promocji i reklamy (poz. B.II.12.3) – przekroczenie od 1 lipca 2019 r. o kwotę 22 500 zł kosztów ujętych w planie finansowym po zmianach z 18 kwietnia, 16 lipca i 16 września 2019 r.³⁶.
 - pozostałych kosztów zmiennych (poz. B.II.13) – przekroczenie od 30 kwietnia 2019 r. o kwotę 192 383,31 zł kosztów ujętych w planie finansowym po zmianach z 18 kwietnia, 16 lipca i 16 września 2019 r.³⁷.
- (akta kontroli tom I str. 290, 296, 301, 334, 349, 357, 363, 312-374, 473-474, 476-478)

Dyrektor Teatru wraz z Główną Księgową w wyjaśnieniach wskazywali, że w jednostkach sektora finansów publicznych, zgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych koszty mogą ulec zwiększeniu, jeżeli: a) zrealizowano przychody wyższe od prognozowanych, b) zwiększenie kosztów nie spowoduje zwiększenia dotacji z budżetu lub zwiększenia planowanego stanu zobowiązań. Zwiększenia kosztów Teatru, nie spowodowały zwiększenia dotacji ani stanu zobowiązań Teatru. Zostały one pokryte, zgodnie art. 28 ustawy o działalności kulturalnej, zrealizowanymi przychodami. Teatr, zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, prowadził samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania, wykazując w sprawozdaniach finansowych za te lata zysk netto.

(akta kontroli tom I str. 103-106)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, podstawą gospodarki finansowej Teatru jest plan finansowy ustalony przez dyrektora tej instytucji. Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że postępowanie Teatru w tej sprawie było niezgodnie z następującymi przepisami 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 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.

Należy dodać, że w wyniku zmiany planu finansowego na 2018 r. dokonanej w dniu 14 lutego 2019 r. zmniejszono planowane koszty stałe z tytułu wynagrodzeń bezosobowych (poz. B.I.6) z 74 500 zł do kwoty 16 800 zł, skutkiem czego przekroczenie planu kosztów w tym zakresie zwiększyło się o 57 700 zł, natomiast w wyniku zmiany planu finansowego na 2019 r. dokonanej w dniu 14 lutego 2020 r. zmniejszono planowane koszty zmienne z tytułu promocji i reklamy (poz. B.II.12.3) z 25 000 zł do 22 146 zł, skutkiem czego przekroczenie planu kosztów w tym zakresie zwiększyło się o 2 854 zł.

(akta kontroli tom I str. 290, 296, 301, 334, 349, 357, 363, 312-374, 473-474, 476-479)

³⁵ Dopiero w wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 14 lutego 2019 r. usunięto częściowo ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów dla tej pozycji z 420 000 zł na 466 484 zł.

³⁶ W wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 14 lutego 2020 r. zmniejszono plan wydatków w tej pozycji z 25 000 zł do 22 146 zł, zwiększając wielkość przekroczenia planu kosztów dla tej pozycji o kwotę 2 854 zł.

³⁷ Dopiero w wyniku kolejnej zmiany planu finansowego dokonanej w dniu 14 lutego 2020 r. usunięto częściowo ww. przekroczenie, zwiększając plan kosztów dla tej pozycji z 54 500 zł na 156 264 zł.

Dyrektor oraz Główna Księgowa wyjaśnili, że dokonana w dniu 14 lutego 2020 r. zmiana planu finansowego w zakresie kosztów stałych z tytułu wynagrodzeń bezosobowych, polegająca na obniżeniu planu kosztów w tym zakresie z 74 500 zł na 16 800 zł wynikała z błędu Głównego Księgowego.

(akta kontroli tom I str. 110)

W Teatrze nie prowadzono dodatkowej ewidencji księgowej analitycznej kosztów w układzie zgodnym z określonym w planie finansowym, co umożliwiałoby bieżącą analizę i kontrolę stanu realizacji planu kosztów, bez potrzeby zliczania danych dotyczących poniesionych kosztów ujętych na różnych kontach kosztowych.

Główna Księgowa wyjaśniła, że obecna ewidencja księgowa umożliwia taką kontrolę, ale przy większym wkładzie pracy. Na bieżąco kontrolowany jest ogólny poziom kosztów w stosunku do ogólnego poziomu przychodów. Nie są kontrolowane na bieżąco poszczególne pozycje kosztowe wykazywane w planie finansowym z uwagi na fakt, iż Teatr, zgodnie z art. 28 ustawy o działalności kulturalnej, osiąga przychody własne. W związku z tym dla kierownictwa Teatru najważniejszym wskaźnikiem rentowności Teatru jest zysk brutto Teatru i czy ogół poniesionych kosztów ma pokrycie w ogóle osiągniętych przychodów zarówno ze źródeł własnych jak i dotacji otrzymanych od organizatora i innych podmiotów.

(akta kontroli tom I str. 36)

W projektach planu finansowego, pierwotnym planie finansowym na 2018 r. oraz w kolejnych jego aktualizacjach wprowadzanych w 2018 r., w części planu zawierającej informacje o środkach na wydatki majątkowe, nie wykazano przyznanej Teatrowi na 2018 r.³⁸ dotacji celowej z budżetu m.st. Warszawy, w kwocie 847,2 tys. zł³⁹, a następnie po zmianie wysokości tej dotacji – w kwocie 527,2 tys. zł⁴⁰, z przeznaczeniem na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja siedziby Teatru Lalka”. Środki te uwzględniono dopiero w ostatniej zmianie (aktualizacji) planu finansowego na 2018 r., dokonanej 14 lutego 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 255-277, 283-302, 475; tom II str. 338-340, 345-373)

Dyrektor Teatru oraz Główna Księgowa wyjaśnili, że ww. dotacji celowej nie ujęto w planie finansowym przez przeoczenie. Wskazali, że ww. przypadku przekroczenie planu finansowego miało jedynie charakter formalny. Środki na to zadanie zabezpieczone były na podstawie umowy zawartej z m.st. Warszawą.

(akta kontroli tom I str. 77, 105)

Teatr nie składał korekt do przekazanych organizatorowi sprawozdań z wykonania planów finansowych za 2018 r. i 2019 r., z 14 lutego 2019 oraz 14 lutego 2020 r., chociaż wykonanie faktyczne przychodów, kosztów, należności i zobowiązań na dzień sporządzenia sprawozdań finansowych Teatru za 2018 r. i 2019 r. różniło się od wykazanego w ww. sprawozdaniach z wykonania planów finansowych. Zgodnie z danymi podanymi w sprawozdaniu finansowym za 2018 r. przychody Teatru w 2018 r. wyniosły 5 476,5 tys. zł, a koszty ogółem 5 448,6 tys. zł, natomiast zgodnie z danymi podanymi w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego na 2018 r. wielkości te kształtowały się następująco: przychody – 5 471,8 tys. zł, koszty – 5 448,2 tys. zł. Zgodnie z danymi podanymi w sprawozdaniu finansowym za 2019 r. przychody Teatru w 2019 r. wyniosły 5 574,2 tys. zł, a koszty ogółem 5 398,2 tys. zł, natomiast zgodnie z danymi podanymi w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego na 2019 r. wielkości te kształtowały się następująco: przychody – 5 480,9 tys. zł, koszty – 5 454,7 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 16-17; 300-305, 368-374, 431-433, 452-454)

³⁸ Na podstawie umowy z 15 marca 2016 r.

³⁹ Po zmianach dokonanych aneksem nr 4/2017 z dnia 31 października 2017 r.

⁴⁰ Po zmianach dokonanych aneksem nr 6/2018 z dnia 7 września 2018 r.

Dyrektor wyjaśnił, że nie składał korekt sprawozdań z wykonania planów finansowych, bo organizator nie zgłaszał takiej potrzeby. Sporządzano natomiast i przedstawiano organizatorowi sprawozdanie finansowe, w którym przedstawione były końcowe wartości przychodów i kosztów dla danego roku. Organizator posiadał więc pełną wiedzę o wyniku finansowym, przychodach oraz kosztach, jakie Teatr zrealizował w danym roku kalendarzowym, tyle że w innym układzie graficznym.

(akta kontroli tom I str. 49)

1.4. Zgodnie z art. 29 ust 1 ustawy o działalności kulturalnej, w ewidencji księgowej prowadzonej przez Teatru utworzono odrębne konta księgowe funduszu instytucji kultury (konto 805) i funduszu rezerwowego (konto 815).

(akta kontroli tom III str. 363)

Wg stanu na dzień 30 września 2020 r. wartość środków zaewidencjonowania na koncie funduszu kultury wynosiła 0.

(akta kontroli tom I str. 432, 453; tom III str. 409-410, 418)

Dyrektor Teatru wyjaśnił, że wynika to z faktu, że Teatr utworzony został w 1945 r. oraz, że nie posiadał aktywów trwałych niepodlegających amortyzacji, sfinansowanych z dotacji lub otrzymanych nieodpłatnie.

(akta kontroli tom I str. 12)

Wg stanu na dzień 30 września 2020 r. na koncie funduszu rezerwowego zaksięgowana była kwota 103,3 tys. zł. Zmiany w latach 2018-2020 wysokości kwoty zaewidencjonowanej na tym koncie wynikały z przeksięgowania na nie zysków uzyskanych w latach 2017-2019 w łącznej kwocie 198,4 tys. zł, z czego kwotę 95,1 tys. przeksięgowano następnie na konto 821 w celu pokrycia nierozliczonych strat z lat wcześniejszych.

(akta kontroli tom I str. 432, 453; tom III str. 411-425)

1.5. Siedziba Teatru mieściła się, w okresie objętym kontrolą, w budynku Pałacu Kultury i Nauki⁴¹ w Warszawie przy pl. Defilad 1. Instytucja ta zajmowała pomieszczenia strefy A oraz Ż o łącznej powierzchni 2 521,5 m². Przedmiotowymi pomieszczeniami Teatr dysponował na podstawie umowy najmu z 29 kwietnia 1998 r. zawartej z Zarządem PKiN. Wskazano w niej m.in., że podnajmowanie pomieszczeń objętych umową na cele pozastatutowe wymaga uprzedniej pisemnej zgody Zarządu.

(akta kontroli tom II str. 91-110)

W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniu 18 listopada 2020 r. ustalono, że wynajmowane przez Teatr pomieszczenia były wykorzystywane na działania związane z działalnością statutową Teatru⁴² oraz utrzymane we właściwym stanie technicznym. Nie stwierdzono pomieszczeń niezagospodarowanych.

(akta kontroli tom I str. 71-72)

Ustalono, że część pomieszczeń, którymi dysponował Teatr na podstawie ww. umowy najmu była w okresie objętym kontrolą podnajmowana innym podmiotom. Na podstawie kolejnych umów podnajmu, zawieranych na okresy roczne lub krótsze⁴³, Teatr udostępniał osobie fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą pomieszczenie o powierzchni 29 m² (na zaplecze), ponadto szatnię, pomieszczenia bufetu, foyer oraz trzy toalety, z przeznaczeniem na prowadzenia działalności

⁴¹ Dalej: PKiN.

⁴² Mieściły się w nich m.in.: Sala Teatralna z widownią, sceną i zapleczem sceny; pomieszczenia administracyjno-biurowe; magazyny (m.in. sprzętu technicznego, lalek i rekwizytów i kostiumów); pracownie, garderoby, pomieszczenia socjalne i sanitariaty.

⁴³ W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące umowy podnajmu: z 13 września 2017 r. (zawarta na okres od 13 września 2017 r. do 30 czerwca 2018 r.), 4 września 2018 r. (zawarta na okres od 4 września 2018 r. do 30 czerwca 2019 r.), z 28 czerwca 2019 r. (zawarta na okres od 1 lipca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r.).

gastronomicznej (bufet) oraz sprzedaży książek. Na podnajem ww. pomieszczeń Teatr uzyskał zgodę Zarządu PKiN, w kolejnych aneksach do umowy najmu z 29 kwietnia 1998 r.

Zgodnie z ww. umowami, w skład wynagrodzenia należnego Teatrowi z tytułu podnajmu wchodziła ustalona w umowie stała kwota ryczałtowa (tj. 1500 zł netto) oraz równowartość 10% sumy obrotów netto (powyżej kwoty 1000 zł) uzyskanych przez podnajemcę w danym miesiącu w siedzibie Teatru z tytułu sprzedaży. Wysokość tego wynagrodzenia nie była zmieniana w kolejnych umowach. W umowach nie przewidziano wnoszenia przez najemcę dodatkowych opłat za korzystanie z mediów oraz naliczania odsetek za zwłokę w zapłacie należności za podnajem. Wskazano natomiast, że w przypadku zwłoki w zapłacie wynoszącej powyżej jednego miesiąca, a także w przypadku nienależytego prowadzenia działalności, umowa może być rozwiązana bez zachowania okresu wypowiedzenia.

(akta kontroli tom II str. 98-123)

Dyrektor wyjaśnił, że przed zawarciem pierwszej umowy podnajmu z ww. podmiotem przeprowadzono rozeznanie w zakresie wysokości czynszu za wynajem powierzchni w PKiN. Celem dokonanego rozpoznania był również wybór kontrahenta łączącego działalność gastronomiczną oraz księgarską, którego oferta skierowana była do dzieci. Wybrano podmiot, który jako jedyny miał wówczas taką ofertę. Wysokość czynszu ustalono w drodze negocjacji z podnajemcą. Z uwagi na dobrą współpracę, nie organizowano kolejnych postępowań na wybór podnajemcy. W umowie podnajmu nie zamieszczono zapisów dotyczących kar umownych i odszkodowań ponieważ Teatrowi zależało na współpracy z podnajemcą, który zgodził się na przedstawione warunki. Nie uwzględniono w nich opłat za media, ponieważ w pomieszczeniach zajmowanych przez Teatr nie ma liczników energii. Teatr rozlicza się z Zarządem PKiN ryczałtowo. W tej sytuacji umowach o najem opłaty za media uwzględnione są w stawce czynszu. Dyrektor wskazał ponadto, że stawki podnajmu nie były zmieniane i waloryzowane ze względu na fakt, że nie było dużej inflacji, a ponadto podnajemca nie osiągał dużych zysków z działalności na terenie Teatru.

(akta kontroli tom I str. 79-80, 106-107)

W okresie objętym kontrolą Teatr wynajmował swoje pomieszczenia również innym podmiotom na krótkotrwałe okresy, z przeznaczeniem na wystawienie spektakli teatralnych (cztery umowy) oraz na zorganizowanie: spotkania z artystą (jedna umowa), wystawy (jedna umowa) i zjazdu delegatów ZASP (jedna umowa). Przychody Teatru z tego tytułu w latach 2018-2020 (I półrocze) wyniosły ogółem 51,2 tys. zł (32,6 tys. zł w 2018 r., 16,7 tys. zł – w 2019 r., 3 tys. zł – w I półroczu 2020 r.).

(akta kontroli tom II str. 124)

W Teatrze nie wprowadzono wewnętrznych uregulowań określających zasady najmu pomieszczeń i urządzeń teatralnych. Nie ustalono cennika za wynajem poszczególnych pomieszczeń.

Określona w umowach, o których mowa wyżej, wysokość opłaty za wynajem sceny i widowni kształtowała w przedziale od 1 tys. zł do 16 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 106-107; tom II str. 124)

Dyrektor wyjaśnił, że wysokość czynszu zależała od kontrahenta i wyniku negocjacji. Niektóre wynajmy były dla Teatru prestiżowe (np. związane z wymianą międzynarodową) i podnosiły jego rangę.

(akta kontroli tom I str. 106-107)

1.5. W latach 2018-2020 (I połowa) Teatr nie zbywał składników mienia zaliczonych do środków trwałych.

1.6. Obowiązujące w Teatrze zasady ustalania wysokości wynagrodzeń dla pracowników tej Instytucji określone zostały w Regulaminie Wynagradzania Pracowników w Teatrze⁴⁴ wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora Nr 7 z 1 października 2014 r. (ze zm.).

Zgodnie z ww. Regulaminem pracownicy Teatru, poza wynagrodzeniem zasadniczym, mieli prawo m.in. do następujących dodatków do wynagrodzenia, nagród i innych świadczeń:

- dodatku za wieloletnią pracę (stażowego);
- dodatku funkcyjnego (w przypadku pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych), którego wysokość dla poszczególnych stanowisk (maksymalnie do 45% wynagrodzenia zasadniczego) określono w załączniku Nr 3 do Regulaminu;
- dodatku specjalnego przyznawanego (w wysokości do 40% wynagrodzenia zasadniczego) m.in. za okresowo zwiększone obowiązki służbowe lub za wykonywanie dodatkowych zadań o wyjątkowej złożoności;
- dodatku za prowadzenie pracowniczej kasy zapomogowo-pożyczkowej (PKZP) w wysokości 5% wynagrodzenia zasadniczego;
- dodatku objazdowego, przysługującego pracownikom technicznym za każdy dzień, w którym przedstawienia grane są poza siedzibą Teatru (w wysokości 5% wynagrodzenia zasadniczego);
- dodatku za obsługę techniczną przedstawienia przyznawanego pracownikom Brygady sceny (w wysokości 12 zł za każdy zagrany spektakl, co do którego Dyrektor podjął decyzję o przyznaniu tego dodatku);
- nagrody jubileuszowej;
- odprawy z związku z przejściem na emeryturę lub rentę;
- premii regulaminowej ustalonej przez Dyrektora, której wysokość dla poszczególnych stanowisk (maksymalnie do 90% wynagrodzenia zasadniczego) oraz zasady przyznawania określono w Regulaminie premiowania stanowiącym załącznik Nr 4 do Regulaminu;
- premii uznaniowej przyznawanej przez Dyrektora, z uwzględnieniem sytuacji finansowej Teatru, na zasadach określonych w ww. Regulaminie premiowania, pracownikom wyróżniającym się nienaganną postawą, zaangażowaniem i inicjatywą na zajmowanym stanowisku;
- premii bilansowej przyznawanej na wniosek Głównego Księgowego zaakceptowany przez Dyrektora pracownikom zatrudnionych w Dziale księgowości (w wysokości do 100% wynagrodzenia zasadniczego);
- nagrody przyznawanej przez Dyrektora za szczególne osiągnięcia w pracy.

Zamieszczone w ww. Regulaminie, uregulowania określające wysokość: dodatku za wieloletnią pracę, dodatku funkcyjnego, dodatku specjalnego, jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę, jak i zasady ich przyznawania, były zgodne z regulacjami określonymi w art. 31, art. 31c ustawy o działalności kulturalnej oraz w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury⁴⁵. Określone w Regulaminie wynagradzania zasady wypłaty nagród jubileuszowych oraz ich wysokość były zgodne z określonymi w art. 31b ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, przy czym Regulamin przewidywał również wypłatę nagród jubileuszowych po upływie kolejnych okresów pięcioletnich powyżej 40 lat pracy w wysokości takiej samej jak dla 40 lat pracy.

⁴⁴ Dalej także: Regulamin wynagradzania.

⁴⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1798.

(akta kontroli tom III str. 61-83)

W wyniku badania trzech przypadków przyznania i wypłaty pracownikom Teatru nagród jubileuszowych oraz jednego przypadku przyznania i wypłaty odprawy z tytułu przejścia na emeryturę stwierdzono, że ich wysokość ustalona została zgodnie z zasadami postępowania określonymi w Regulaminie wynagradzania.

(akta kontroli tom III str. 94)

Postanowienia Regulaminu wynagradzania miały również zastosowanie do osób zatrudnionych na stanowiskach Głównego Księgowego i Zastępcy Dyrektora. Określono w nim m.in. stawki dodatku funkcyjnego, który mogą być przyznane osobom zatrudnionym na tych stanowiskach. Osób zatrudnionych na tych stanowiskach dotyczyły również postanowienia Regulaminu Premiowania stanowiącego załącznik Nr 4 do ww. Regulaminu wynagradzania, w których przewidziano możliwości przyznawania pracownikom Teatru różnego rodzaju nagród oraz premii regulaminowych i uznaniowych.

Stanowi to naruszenie w art. 77² § 5, w zw. z art. 241²⁶ § 2 Kodeksu Pracy, 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 tej ustawy.

(akta kontroli tom III str. 61-82)

Dyrektor wyjaśnił, że ww. premie dla kadry zarządzającej, w tym Głównej Księgowej ujęto w Regulaminie wynagradzania przez niedopatrzenie osoby przygotowującej powyższe regulacje wewnętrzne w 2014 r. Regulamin nie był aktualizowany w sposób kompleksowy, w związku z powyższym regulacje nie zostały zaktualizowane.

(akta kontroli tom I str. 98)

Zarządzeniem Nr 1 z dnia 1 września 2016 r. Dyrektor wprowadził do struktury organizacyjnej Teatru trzy nowe samodzielne stanowiska pracy: kierownika literackiego, kierownika muzycznego i konsultanta programowego. Zmianom tym nie towarzyszyła jednak do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK odpowiednia zmiana Regulaminu wynagradzania, polegająca na uwzględnieniu tych stanowisk w załącznikach do Regulaminu określających m.in. wymagania kwalifikacyjne na danym stanowisku, kategorii zaszeregowania oraz szczeble dodatku funkcyjnego.

(akta kontroli tom III str. 18, 61-82)

Dyrektor wyjaśnił, że Regulamin wynagradzania nie został zaktualizowany przez niedopatrzenie. Wynagrodzenie dla tych osób zostało ustalone na podstawie decyzji Dyrektora poprzedzonej rozmową z Główną Księgową i zatrudnionymi pracownikami. Wysokość wynagrodzeń została zapisana w indywidualnych umowach o pracę.

(akta kontroli tom I str. 100)

1.7. Przepisy ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁴⁶, miały w okresie objętym kontrolą zastosowanie do wynagrodzeń, nagród i innych świadczeń przyznanych osobom zatrudnionym w Teatrze na stanowiskach Dyrektora oraz Głównej Księgowej. W okresie objętym kontrolą nie zatrudniano nikogo na stanowisku Zastępcy Dyrektora, pomimo iż w Statucie tej Instytucji wskazano, że Dyrektor kieruje Teatrem przy pomocy nie więcej niż dwóch zastępców Dyrektora. W Regulaminie organizacyjnym Teatru wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora Nr 19 z 17 grudnia 2018 r. nie przewidziano stanowiska Zastępcy Dyrektora.

(akta kontroli tom I str. 59, 124-128; tom III str. 1-17)

⁴⁶ Dz.U. z 2019 r., poz. 2136.

Dyrektor wyjaśnił, że w tak niewielkim zespole nie ma potrzeby powoływania zastępców Dyrektora. Osoby zatrudnione na stanowiskach Kierownika literackiego, Kierownika muzycznego oraz Głównej Księgowej stanowią de facto kierownictwo Teatru i wspierają Dyrektora we wszystkich poczynaniach.

(akta kontroli tom I str. 59)

Wysokość wynagrodzeń miesięcznych przyznawanych Głównej Księgowej w latach 2018 – 2020 (I półrocze) nie przekraczała limitów określonych w art. 8 pkt 2 ww. ustawy. W okresie objętym kontrolą Główna Księgowa nie otrzymywała nagród rocznych.

(akta kontroli tom III str. 95, 116-122, 133, 143)

W skład wynagrodzenia miesięcznego Głównej Księgowej, zgodnie z porozumieniem zawartym 1 września 2016 r. zmieniającym umowę o pracę (z 30 czerwca 2005 r.), w związku z zatrudnieniem jej na tym stanowisku, oprócz wynagrodzenia zasadniczego, wchodziła premia regulaminowa w wysokości 40% wynagrodzenia zasadniczego, dodatek funkcyjny w wysokości 20% oraz pozostałe składniki zgodnie z zasadami określonymi w przepisach prawa oraz regulaminie wynagradzania obowiązującym u pracodawcy.

W Porozumieniu stron z 28 sierpnia 2017 r., zmieniającym warunki pracy i płacy określono wysokość wynagrodzenia zasadniczego przyznanego Głównej Księgowej przez pracodawcę, wskazując, że pozostałe składniki wynagrodzenia przysługują zgodnie z zasadami określonymi w przepisach prawa pracy oraz w Regulaminie wynagradzania obowiązującym u pracodawcy.

(akta kontroli tom III str. 98-101)

Ustalono, że w poszczególnych latach badanego okresu, poza wynagrodzeniem zasadniczym wynikającym z ww. Porozumienia, Główna Księgowa, na podstawie zasad postępowania określonych w Regulaminie wynagradzania, otrzymywała następujące stałe dodatki do wynagrodzenia:

- dodatek za wieloletnią pracę – w latach 2018-2020 (I półrocze) otrzymała z tego tytułu łącznie 14 670,40 zł;
- dodatek funkcyjny - w latach 2018-2020 (I półrocze) otrzymała z tego tytułu 41 335,47 zł;
- premię regulaminową – w latach 2018-2020 (I półrocze) otrzymała z tego tytułu 87 837,87 zł;
- dodatek za prowadzenie PKZP⁴⁷ – w latach 2018-2020 (I półrocze) otrzymała z tego tytułu 5 166,93 zł.

(akta kontroli tom III str. 95, 101, 115-121)

Dyrektor wyjaśnił, że dodatek funkcyjny przyznano Głównej Księgowej na podstawie Regulaminu wynagradzania. Dodatek za prowadzenie PKZP przyznany został Głównej Księgowej imiennie na wniosek Zarządu Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej z dnia 1 lipca 2004 r. (tj. przed objęciem przez nią tego stanowiska). Zadania te zostały powierzone konkretnej osobie na czas nieokreślony, bez przypisania ich do stanowiska, na którym ta osoba jest zatrudniona. Dodatek ten jest elementem innego rodzaju składników wynagrodzenia, opartym na zadaniach związanych z odrębnym zakresem prac, jakie dotyczą prowadzenia PKZP i nie jest to część wynagrodzenia opartego na pełnieniu funkcji Głównej Księgowej. Prowadzenie PKZP wiąże się z koniecznością dokonywania dodatkowych rozliczeń i czynności administracyjnych, więc nie należy tego łączyć z podstawowym stanowiskiem osób wykonujących pracę w danej instytucji, którym powierzono dodatkowo zadania.

(akta kontroli tom I str. 70, 99-100)

⁴⁷ Pracownicza Kasa Zapomogowo- Pożyczkowa.

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że wypłata dodatku za prowadzenie PKZP dla Głównej Księgowej jest niezgodna z postanowieniami art. 5 ust. 1-3 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, w których 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, obejmujące możliwość przyznania 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 przyznawania⁴⁸. Ustalono ponadto, że w latach 2018-2019 Dyrektor przyznał Głównej Księgowej cztery premie uznaniowe (na łączną kwotę 13 154 zł), z czego w 2018 r. – dwie premie w kwocie ogółem 5 000 zł (3 000 zł – w dniu 15 listopada oraz 2 000 zł – w dniu 21 grudnia) i w 2019 r. – dwie premie w kwocie ogółem 8 154 zł (2 154 zł – w dniu 27 lutego oraz 6 000 zł – w dniu 30 grudnia).

(akta kontroli tom III str. 95, 102-121)

W ocenie NIK, przyznanie ww. premii 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 (tj. m.in. głównej księgowej), co do zasady, przysługuje wyłącznie wynagrodzenie miesięczne oraz określono dopuszczalne prawem odstępstwa od tej zasady, tj. możliwość przyznania nagrody rocznej oraz świadczeń dodatkowych, określonych w art. 11 ww. ustawy.

Dyrektor wyjaśnił, że tzw. premie uznaniowe zostały wypłacone Głównej Księgowej z uwagi na zastosowanie postanowień § 4 Regulaminu premiowania stanowiącego załącznik Nr 4 do Regulaminu Wynagradzania. Przy przyznawaniu premii kierował się identycznymi przesłankami jakie obowiązują przy przyznawaniu nagrody rocznej, należnej głównemu księgowemu na mocy ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Wysokość przyznanych premii nie przekroczyła maksymalnych kwot przewidzianych przez ww. ustawę dla nagród rocznych. Wskazał również, że samo nazewnictwo składników płacowych często bazuje na potocznym rozumieniu danego elementu wynagrodzenia i nie należy przyjmować, iż z powodu użytej nazwy na wewnętrzne potrzeby charakter tego składnika jest nieprawidłowy lub wręcz sprzeczny z wolą ustawodawcy.

(akta kontroli tom I str. 98-99)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że w obowiązującym w Teatrze Regulaminie wynagradzania, wśród świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznawane pracownikom tej instytucji oprócz premii uznaniowej i nagrody wskazano jeszcze m.in., jako odrębne świadczenie, nagrodę roczną dla zastępcy dyrektora i głównego księgowego. O tym, że przyznane premie uznaniowe nie mają charakteru nagrody rocznej świadczy również fakt, że przyznawano je i wypłacano Głównej Księgowej dwukrotnie w każdym roku.

1.8. Zasady przyznawania dodatkowych wynagrodzeń dla pracowników artystycznych Teatru, o których mowa w art. 31a ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej, określone zostały Regulaminie wynagradzania. Wskazano w nim m.in., że pracownikowi artystycznemu, po zrealizowaniu przez niego miesięcznej normy zagranych przedstawień ustalonej indywidualnie w umowie o pracę, przysługuje dodatkowe wynagrodzenie (honorarium) za udział w każdym przedstawieniu oraz edukacji teatralnej. Ustalenia indywidualnej stawki honorarium dokonuje każdorazowo Dyrektor i informuje o niej pisemnie pracownika.

(akta kontroli tom III str. 71-72)

⁴⁸ Dz.U. z 2020 r., poz. 1399.

Wysokość wydatków Teatru z tytułu wypłaty ww. dodatkowych wynagrodzeń (honorariów) na rzecz ogółem 17 pracowników artystycznych tej Instytucji, kształtowała się następująco (w kwotach brutto): 2018 r. – 358,5 tys. zł; 2019 r. – 350 tys. zł; 2020 r. (do 30 czerwca) - 79,1 tys. zł. W ww. okresie pracownikom artystycznym Teatru nie wypłacano ekwiwalentu pieniężnego, o którym mowa w art. 31a ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej.

(akta kontroli tom III str. 84-87)

W wyniku badania dokumentacji rozliczeniowej, dotyczącej wypłaty dodatkowych wynagrodzeń (honorariów) dla aktorów za udział w przedstawieniach lub innych zajęciach i wydarzeniach, stwierdzono, że zadania, za które wypłacono ww. honoraria wykraczały poza miesięczną normę liczby przedstawień i innych zadań wyznaczoną przez Dyrektora dla poszczególnych pracowników w wymiarze „zero”. Wysokość stawek dodatkowych wynagrodzeń (honorariów) ustalonych przez Dyrektora za udział aktorów w przedstawieniu, innym zajęciu lub wydarzeniu kształtowała się w kontrolowanych przypadkach w przedziale od 160 zł do 200 zł, poza jednym przypadkiem, w którym ustalono ją w wysokości 500 zł. Stawka honorarium za udział w przedstawieniu ustalana była przez Dyrektora w sposób pisemny dla poszczególnych utworów teatralnych.

(akta kontroli tom III str. 88-93)

Dyrektor wyjaśnił, że wynagrodzenie zasadnicze aktora bliskie jest pensji minimalnej i obejmuje udział w próbach. Przy określaniu stawek za rolę w spektaklu kierowano się m.in. zwyczajowymi stawkami, wielkością roli, oczekiwanymi wpływami z biletów, efektem artystycznym oraz postanowieniami § 27 Regulaminu wynagradzania, w których określono minimalne stawki dodatkowego wynagrodzenia.

(akta kontroli tom I str. 69)

1.9. W Regulaminie wynagradzania wskazano, że w przypadku wykonywania zadań zleconych, które wykraczają poza zakres obowiązków pracownika, zawierana jest umowa cywilno-prawna.

(akta kontroli tom III str. 74)

W Teatrze nie ustalono zasad określania wysokości dodatkowych wynagrodzeń na podstawie tych umów.

Dyrektor wyjaśnił, że w przypadku dodatkowych wynagrodzeń na podstawie umów o dzieło, nie wprowadzono uregulowań określających zasad ich podpisywania, gdyż z uwagi na artystyczny charakter tych umów za każdym razem jest to indywidualna decyzja. Ustalone honoraria dla twórców wynikiem negocjacji. Brany jest również pod uwagę budżet danego przedsięwzięcia.

(akta kontroli tom I str. 13, 62, 69)

W badanym okresie Teatr zawierał umowy o dzieło z osobami wchodzącymi w skład kierownictwa tej Instytucji (tj. jego Dyrektorem, Kierownikiem literackim oraz Kierownikiem muzycznym), których przedmiotem były różnego rodzaju zadania artystyczne związane m.in. z przygotowaniem do wystawiania spektakli teatralnych, obejmujące m.in. napisanie adaptacji sztuki teatralnej, wyreżyserowanie spektaklu, opracowanie jego scenografii, skomponowanie muzyki do spektaklu. Wysokość wydatków Teatru w latach 2018-2020 (I półrocze) z tytułu zapłaty za prace wykonane w ramach tych umów wyniosła ogółem 176,6 tys. zł brutto.

(akta kontroli tom III str. 154-155)

W przypadkach, w których umowy o dzieło Teatr zawarł w tym okresie z Dyrektorem tej instytucji (jako osobą fizyczną) ich przedmiotem było: przygotowanie tekstów – lalkowych opowieści do albumu „Elementarz teatru lalek” (umowa z dnia 2 lipca 2018 r. na kwotę 4 tys. zł brutto); przygotowanie scenariuszy i instrukcji do albumu

„Elementarz Teatru Lalek” (umowa z dnia 2 lipca 2018 r. na kwotę 7 tys. zł brutto); napisanie adaptacji sztuki „Ptak Zielonopióry” (umowa z dnia 21 stycznia 2019 r. na kwotę 10 tys. zł brutto); wykonanie reżyserii do tej sztuki (umowa 11 lutego 2019 r. na kwotę 20 tys. zł brutto).

(akta kontroli tom III str. 209-237)

Zgodnie z § 5 ust. 2 umowy zawartej przez Dyrektora z m.st. Warszawą z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie warunków organizacyjno-finansowych działalności instytucji kultury oraz programu działania instytucji kultury, Dyrektor mógł, poza pełnieniem funkcji dyrektora, wykonywać inne zadania w Teatrze. Umowy na realizację tych zadań zawierane miały być przez zastępcę Dyrektora lub Głównego Księgowego po uprzednim poinformowaniu organizatora (nie określono, w jakiej formie ma być przekazana ta informacja).

(akta kontroli tom I str. 137)

Ustalono, że Dyrektor informował organizatora o zamiarze zawarcia tego rodzaju umów.

(akta kontroli tom I str. 66,115)

Powyższe umowy o dzieło z Dyrektorem, w imieniu Teatru, podpisywała Główna Księgowa, która dysponowała pełnomocnictwem Dyrektora z 23 stycznia 2017 r. do samodzielnego rozporządzania prawami i zaciągania zobowiązań w imieniu Teatru o wartości nieprzekraczającej kwoty 50 tys. zł.

(akta kontroli tom III str. 156-163, 209-237)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest uprawniony do powierzenia określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej pracownikom tejże jednostki. Ustawa o finansach publicznych nie zawiera zakazu powierzania pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku głównego księgowego innych, poza zastrzeżonymi dla głównego księgowego, obowiązków w zakresie gospodarki finansowej. Powierzenie obowiązków, odbywa się w formie imiennego upoważnienia (lub postanowienia regulaminu organizacyjnego) i należy je rozumieć w kontekście obowiązków i odpowiedzialności dyrektora teatru, jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych z zakresu finansów publicznych, a nie w kontekście wypełniania przez dyrektora teatru jego funkcji, jako organu zarządzającego samorządowej instytucji kultury. Dokonywanie czynności prawnych w imieniu instytucji kultury, wiążących się z zaciąganiem zobowiązań pieniężnych nie podlega żadnym ustawowym zastrzeżeniom w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 96-97)

NIK zwraca uwagę, że udzielanie Głównej Księgowej pełnomocnictwa do zaciągania zobowiązań w imieniu jednostki sektora finansów publicznych jest 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, do którego obowiązków, zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, należy wykonywanie czynności o charakterze kontrolnym oraz technicznym, dotyczących wykonywania dyspozycji środkami finansowymi.

1.10. W umowach o dzieło, zawieranych w latach 2017-2019 z Dyrektorem oraz Kierownikiem Muzycznym, których przedmiotem było napisanie sztuki oraz skomponowanie muzyki dla przedstawień pn. „Krawiec Niteczka”, „Karampuk. Baśń o króliku z cylindra”, „Ptak Zielonopióry” wskazywano m.in., że: autorzy tych dzieł udzielają Teatrowi wyłącznej licencji do korzystania i rozporządzania dziełem w

określonym w umowie czasie oraz że Teatrowi przysługuje prawo do stworzenia na podstawie danego utworu spektaklu teatralnego oraz jego nieograniczonej eksploatacji na wskazanych w umowie polach eksploatacji, obejmujących m.in. jego publiczne wykonywanie, wystawianie na terenie kraju i zagranicą.

W umowach o dzieło, których przedmiotem było zaprojektowanie lalek oraz wyreżyserowanie ww. przedstawień wskazywano m.in., że z chwilą przyjęcia dzieła przez Teatr nabywa on autorskie prawa majątkowe do nieograniczonego w czasie i przestrzeni korzystania i rozporządzania dziełem w ramach spektaklu i poza nim.

W umowach, których przedmiotem było napisanie adaptacji sztuki, zaprojektowanie lalek, wyreżyserowanie spektaklu teatralnego, wskazywano, że wynagrodzenie określone w umowie w formie kwoty ryczałtowej za wykonanie dzieła i przeniesienie praw do niego na Teatr, jest jedynym wynagrodzeniem autora, co oznacza, że żadne inne wynagrodzenie z tytułu wykonania dzieła oraz jego eksploatacji mu nie przysługuje. W przypadku, gdy spektakl był adaptacją już istniejącego dzieła („Krawiec Niteczka”, „Karampuk. Baśń o króliku z cylindra”) w umowach, których przedmiotem było napisanie sztuki teatralnej wskazywano, że Teatr zobowiązuje się do zdobycia wymaganych prawem autorskim zezwoleń na stworzenie i eksploatację utworu.

W umowach o dzieło, dotyczących skomponowania muzyki do ww. spektakli podawano natomiast dodatkowo, że Teatr będzie przekazywał Kompozytorowi tantiemy z tytułu praw autorskich za pośrednictwem Stowarzyszenia Autorów ZAIKS.

(akta kontroli tom III str. 181-184, 188-191, 193-195, 209-214, 216-220, 245-248, 456-480)

W celu realizacji postanowień ww. umów o dzieło dotyczących zapłaty tantiem za eksploatację utworów, a w dwóch przypadkach również pozyskania brakujących praw autorskich do korzystania z dzieł, Teatr zawierał umowy z ZAIKS, w których określano m.in. wysokość należnego wynagrodzenia autorskiego z tytułu eksploatacji poszczególnych dzieł oraz zasady prowadzenia rozliczeń z tego tytułu.

W okresie objętym kontrolą zasady rozliczeń z ZAIKS z tytułu eksploatacji ww. utworów scenicznych określały następujące umowy licencyjne:

- „Krawiec Niteczka” – z 6 lutego 2018 r. (nr 39025) i 5 lipca 2018 r. (nr 40658);
- „Karampuk. Baśń o króliku z cylindra” – z 5 września 2018 r. (nr 412016);
- „Ptak Zielonopióry” – z 26 czerwca 2019 r. (nr 44149).

Określona w tych umowach wysokość wynagrodzenia autorskiego należnego do zapłaty ZAIKS za wystawianie tych spektakli kształtowała się w przedziale od 13,6% do 16,1% wpływów.

(akta kontroli tom III str. 169-180, 199-208, 238-244)

Zastępca Dyrektora Generalnego ZAIKS poinformował kontrolera NIK, że wysokość stawek wynagrodzenia autorskiego określanych w umowach licencyjnych wynika z postanowień stosowanej przez ZAIKS Tabeli Wynagrodzeń za publiczne wykonanie utworów dramatycznych, dramatyczno-muzycznych, muzyczno-choreograficznych i pantomimicznych.

(akta kontroli tom I str. 123)

Z ramach realizacji postanowień ww. umów licencyjnych Teatr przekazał na rzecz ZAIKS w latach 2018-2020 (I półrocze) kwotę ogółem 108,8 tys. zł, tym 62,3 tys. zł – z tytułu realizacji umowy dotyczącej wystawiania utworu „Krawiec Niteczka”, 28,2 tys. zł – z tytułu realizacji umowy dotyczącej wystawiania utworu „Ptak Zielonopióry” oraz 18,3 tys. zł – z tytułu realizacji umowy dotyczącej wystawiania utworu „Karampuk. Baśń o króliku z cylindra”.

(akta kontroli tom III str. 164)

W przedmiotowych umowach licencyjnych zamieszczone zostały zapisy ograniczające prawa Teatru do samodzielnego dysponowania prawami do ww. dzieł. ZAiKS oświadczał w nich, że ma prawo do dysponowania tymi utworami oraz, że udziela Teatrowi niewyłącznej licencji na publiczne wykonywanie utworów w siedzibie tej instytucji w określonym czasie. Wystawianie utworu poza siedzibą Teatru wymaga każdorazowo uzyskania pisemnej zgody ZAiKS.

(akta kontroli tom III str. 169-180, 199-208, 238-244)

Składając wnioski w sprawie zawarcia ww. umów licencyjnych, Teatr nie informował ZAiKS o posiadanych prawach autorskich i licencyjnych do tych utworów oraz o zawartych w tym zakresie umowach.

(akta kontroli tom I str. 120-123; tom III str. 179-180, 207-208, 242-243)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że ZAiKS nie wymaga tych umów. Teatr uzyskuje autorskie prawa majątkowe w zakresie stworzenia dzieła. W zakresie eksploatacji, wymagającej obowiązkowego pośrednictwa organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi ZAiKS, m.in. w zakresie publicznego wystawienia dzieła, Teatr Lalka ma ustawowy obowiązek zawarcia umowy z ZAiKS.

(akta kontroli tom I str. 65, 85-86)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że w tej sytuacji przedmiotem umów licencyjnych zawieranych z ZAiKS mogły być jedynie prawa do dzieł, których Teatr nie posiadał, tj. prawa autorskie do oryginalnych dzieł literackich, z których korzystano tworząc utwory sceniczne.

(akta kontroli tom III str. 181-184, 188-191, 193-195, 209-214, 216-220, 245-248, 456-474)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2018-2019 Teatr ponosił koszty działalności bieżącej z przekroczeniem ich wysokości określonej w planach finansowych. Ponadto w pierwotnej wersji planu finansowego na 2018 r. oraz w kolejnych jego aktualizacjach wprowadzanych w ciągu 2018 r., nie uwzględniono dotacji celowej z budżetu m.st. Warszawy, przyznanej Teatrowi na 2018 r. z przeznaczeniem na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja siedziby Teatru Lalka”. Środki te ujęto dopiero w ostatniej zmianie (aktualizacji) planu finansowego na 2018 r., dokonanej w dniu 14 lutego 2019 r., tj. w czasie sporządzania sprawozdania z wykonania tego planu. Oznacza to, że całość wydatków Teatru sfinansowanych w 2018 r. ze środków ww. dotacji celowej, tj. 527 198,96 zł, poniesiona została z przekroczeniem kwot wydatków ujętych w planie finansowym na 2018 r., obowiązującym w czasie ponoszenia tych wydatków.

Występowanie tego rodzaju sytuacji stanowiło naruszenie następujących postanowień ustawy o finansach publicznych:

- art. 44 ust. 1 pkt 3 - zgodnie z którym, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów 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 (akta kontroli tom I str. 255-374, 473-479).

2. Plany finansowe Teatru na 2018 r. i 2019 r. po raz ostatni zmieniono odpowiednio w dniu 14 lutego 2019 r. i 2020 r., tj. po zakończeniu lat których dotyczyły, 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 Teatru, określającymi rolę tego planu w prowadzonej gospodarce finansowej oraz zasady wprowadzania zmian do tego planu.

(akta kontroli tom II str. 35-39, 141, 173-177)

3. Postanowienia obowiązującego w Teatrze Regulaminu wynagradzania regulują również zasady wynagradzania, premiowania i nagradzania osób zatrudnionych na stanowiskach głównego księgowego i zastępcy dyrektora, co stanowi naruszenie art. 77² § 5, w związku z art. 241²⁶ § 2 Kodeksu Pracy, 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 tej ustawy.

(akta kontroli tom III str. 61-82)

4. W latach 2018-2020 (I półrocze) Dyrektor przyznał i wypłacił Głównej Księgowej dodatki do wynagrodzeń (w kwocie ogółem 149 010,67 zł) oraz cztery premie uznaniowe (w kwocie ogółem 13 154 zł) z naruszeniem postanowień art. 5 ust. 1-3 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi oraz art. 77² § 5 Kodeksu Pracy, w zw. z art. 241²⁶ § 2 tej ustawy.

Stwierdzone nieprawidłowości w tym zakresie dotyczą niezgodnego ze wskazanymi wyżej przepisami, sposobu przyznawania tych świadczeń. Nie oznacza to, że w ocenie NIK wynagrodzenie i nagrody otrzymywane przez Główną Księgową przekraczały limity, o których mowa w ustawie o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi.

(akta kontroli tom III str. 95, 101-121)

5. W Regulaminie wynagradzania nie uwzględniono trzech nowych stanowisk pracy utworzonych w Teatrze po wprowadzeniu tego Regulaminu, tj. kierownika literackiego, kierownika muzycznego i konsultanta programowego.

(akta kontroli tom III str. 18, 61-82)

6. Teatr zawarł z ZAiKS umowę licencyjną na wystawianie utworu scenicznego „Ptak Zielonopióry”, w której nie zostały uwzględnione postanowienia umów o dzieło zawartych wcześniej przez Teatr z autorami tego utworu, na podstawie których Teatr uzyskał licencje wyłączne w zakresie objętym ww. umową licencyjną, jak również prawo do wykonywania zależnych praw autorskich w związku z eksploatacją utworu scenicznego.

(akta kontroli tom III str. 199-223, 463-468)

OCENA CZĄSTKOWA

W Teatrze na ogół stosowano się do przepisów 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. Utworzono fundusz instytucji kultury i fundusz rezerwy. Nieruchomości wykorzystywane były zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie najmu. W organizacji i funkcjonowaniu Teatru stwierdzono jednak liczne nieprawidłowości, które dotyczyły w szczególności: ponoszenia kosztów i wydatków majątkowych z przekroczeniem ich wysokości określonej w planach finansowych; dokonania zmian planów finansowego po zakończeniu roku, którego one dotyczyły; wypłaty dodatków do wynagrodzeń, nagród i premii dla Głównej Księgowej z naruszeniem przepisów regulujących zasady wynagradzania osób zatrudnionych na tym stanowisku; zawarcia umowy w sprawie udzielenia przez ZAiKS licencji na wystawianie przez Teatr jednego z utworów scenicznych, w której nie zostały uwzględnione postanowienia umów o dzieło zawartych wcześniej przez Teatr z autorami tego utworu, na podstawie których Teatr uzyskał licencje wyłączne w zakresie objętym ww. umową zawartą z ZAiKS, jak również prawo do wykonywania zależnych praw autorskich w związku z eksploatacją utworu scenicznego.

2. Wykorzystanie i rozliczenie dotacji przekazanych przez organizatora

Opis stanu faktycznego

2.1. Wysokość dotacji podmiotowej, przyznanej Teatrowi przez organizatora w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, kształtowała się następująco: w 2018 r. – 3 912,4 tys. zł, 2019 r. – 3 727,4 tys. zł, 2020 r. (na koniec I półrocza) – 3 683,6 tys. zł. W 2018 r. kwota pierwotnie przyznanej dotacji podmiotowej (3 600 tys. zł) była w ciągu roku dwukrotnie zwiększana o łączną kwotę 312,4 tys. zł, z czego 62,4 tys. tys. zł przyznano na podwyżki wynagrodzeń pracowników Teatru. W 2019 r. kwota pierwotnie przyznanej dotacji podmiotowej (3 562,4 tys. zł) była dwukrotnie zwiększana o łączną kwotę 165,0 tys. zł. W I półroczu 2020 r., kwota pierwotnie przyznanej datacji na ten rok (3 630,0 tys. zł) została zwiększona przez organizatora o 53,6 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 265-305, 325-374, 389-410; tom II str. 127-128)

Po zakończeniu 2018 r. i 2019 r. Teatr 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.

W przekazanych organizatorowi oświadczeniach Główna Księgowa informowała, że dotacja podmiotowa przyznana Teatrowi w 2018 r. i 2019 r. została wykorzystana w pełnej wysokości na działalności statutową i merytoryczną.

(akta kontroli tom I str. 294-305, 361-374; tom II str. 131-132, 162-163)

W okresie objętym kontrolą, w Teatrze 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 II str. 127, 156, 186; tom III 354-365)

Główna księgowa wyjaśniła, że składała oświadczeniach o wykorzystaniu całości dotacji podmiotowych, ponieważ ogół poniesionych kosztów przekraczał poziom otrzymanej dotacji. Odbywało się to zgodnie z wytycznymi przekazanymi przez Biuro Kultury.

(akta kontroli tom I str. 36, 102)

Z przedstawionych organizatorowi dokumentów rozliczeniowych wynika m.in., że zarówno w 2018 r., jak i w 2019 r. Teatr zrealizował w 100% zaplanowane na dany rok mierniki rzeczowe. Wykonanie mierników ustalonych na dany rok kształtowało się następująco:

- 2018 r.: liczba spektakli własnych w siedzibie (plan i wykonanie – 227), liczba widzów spektakli własnych w siedzibie (plan i wykonanie – 37 162);
- 2019 r.: liczba spektakli własnych (plan i wykonanie – 261), liczba spektakli gościnnych (plan i wykonanie – 4), liczba wydarzeń innych niż spektakle (plan i wykonanie – 146), liczba publiczności na spektaklach własnych (plan i wykonanie 43 247), liczba publiczności na spektaklach gościnnych (plan i wykonanie 644), liczba publiczności na wydarzeniach innych niż spektakle (plan i wykonanie 9 164).

Należy jednak zaznaczyć, że ostateczne wartości planu mierników na te lata ustalone zostały przez Teatr odpowiednio w dniach 14 lutego 2019 r. i 14 lutego 2020 r. (wraz z ostatecznym aktualizacjami planów finansowych na te lata), w których to dniach sporządzono również sprawozdania z wykonania tych planów. Wg wcześniejszego planu mierników na 2018 r. (z 8 listopada 2018 r.) planowana na ten rok liczba spektakli własnych w siedzibie wynosiła 275, a liczba widzów

na tych spektaklach – 42 000. Natomiast wg wcześniejszego planu mierników na 2019 r. (z 16 września 2019 r.) wartości mierników kształtowały się następująco: liczba spektakli własnych 250, liczba spektakli gościnnych 1, liczba wydarzeń innych niż spektakle 110, liczba publiczności na spektaklach własnych – 42 000, liczba publiczności na spektaklach gościnnych 190, liczba publiczności na wydarzeniach innych niż spektakle 10 000.

W ocenie NIK dokonywane przez Teatr zmian planu mierników po zakończeniu roku, w celu dostosowania planu mierników do ich wykonania wypacza całkowicie ich znaczenie, jako instrumentu służącego do oceny wykorzystania dotacji podmiotowych otrzymanych przez Teatr.

(akta kontroli tom I str. 292, 298, 303, 358, 365, 371)

Wykonanie w I półroczu 2020 r. wartości poszczególnych mierników ustalonych na 2020 r. (w planie mierników z dnia 6 kwietnia 2020 r.) kształtowało się następująco: liczba spektakli własnych plan 250, wykonanie 60; liczba spektakli gościnnych plan 1 wykonanie 0; liczba wydarzeń innych niż spektakle plan 110, wykonanie 45; liczba publiczności na spektaklach własnych plan 42 000, wykonanie 9 766; liczba publiczności na spektaklach gościnnych plan 190, wykonanie 0; liczba publiczności na wydarzeniach innych niż spektakle plan 10 000, wykonanie 2 782.

(akta kontroli tom I str. 40, 407)

Dyrektor wyjaśnił, że taki poziom wykonania mierników spowodowany jest zamknięciem Teatru od marca w związku z pandemią.

(akta kontroli tom I str. 59)

2.2. W latach 2018-2020 (I półrocze) Teatr, na podstawie art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy o działalności kulturalnej, otrzymał od m.st. Warszawy oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁴⁹ dotację celową, w kwocie ogółem 98,5 tys. zł (MKiDN – 48,5 tys. zł, m.st. Warszawa – 50,0 tys. zł), z przeznaczeniem na realizację w 2019 r. spektaklu pn. „O Jasiu i lodydze fasoli, o starej wiedźmie i o studni na końcu świata”.

Otrzymane na ten cel dotacje zostały wykorzystane i rozliczone przez Teatr na zasadach określonych w umowach o ich przyznaniu⁵⁰. Premiera ww. spektaklu odbyła się w grudniu 2019 r. Całkowita wartość zrealizowanego projektu wyniosła 200,3 tys. zł, przy czym procentowy udział dotacji celowej przekazanej przez organizatora w finansowaniu ww. zadania wyniósł: 24,97% (co było zgodne z umową zawartą z m.st. Warszawą – nie więcej niż 25,58%), natomiast procentowy udział dotacji przekazanej przez MKiDN wyniósł 24,22 % (co również było zgodnie z umową zawartą z MKiDN – nie więcej niż 24,81%). Pozostałymi źródłami finansowania zadania były środki własne Teatru.

Teatr przekazał wymagane sprawozdania (raporty) z realizacji ww. zadania do Urzędu m.st. Warszawy oraz MKiDN w terminach określonych w umowach i otrzymał informacje o zaakceptowaniu przedstawionych rozliczeń.

(akta kontroli tom II str. 216-337)

2.3. W latach 2018-2020 (I półrocze) Teatr, na podstawie art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy o działalności kulturalnej, otrzymywał od m.st. Warszawy dotacje celowe z przeznaczeniem na realizację zadania inwestycyjnego pn.: „Modernizacja siedziby Teatru Lalka”.

Wysokość dotacji na realizację tego zadania, w umowie z 15 marca 2016 r. określono na kwotę 957,4 tys. zł (po uwzględnieniu zmian wprowadzanych aneksami). Zgodnie z umową ze środków tych sfinansowana miała być m.in. wymiana foteli dla widzów oraz wykonanie klimatyzacji w sali widowiskowej,

⁴⁹ Dalej także: MKiDN.

⁵⁰ Tj. umową z 3 czerwca 2019 r. zawartą z MKiDN oraz umową z 13 czerwca 2019 r. zawartą z m.st. Warszawą.

modernizacja zapadni scenicznej oraz systemu nagłośnienia i oświetlenia sceny, wymiana sygnalizacji pożarowej, oraz różnego rodzaju towarzyszące prace remontowe. Okres realizacji tych prac wyznaczony pierwotnie na lata 2016-2018, aneksami do umowy przedłużony został do 2020 r.

Do 30 czerwca 2020 r. ze środków dotacji przyznanej na realizację ww. zadania Teatr wykorzystał kwotę 677,5 zł (110,3 tys. zł – w latach 2016-2017, 527,2 tys. zł – w 2018 r. oraz 40 tys. zł – w 2019 r.).

W wyniku badania dokumentacji rozliczeniowej stwierdzono, że w latach 2018-2019, zgodnie z umową z 15 marca 2016 r., środki dotacji na sfinansowanie realizacji poszczególnych prac podlegały przekazaniu, po zaakceptowaniu przedłożonych przez Teatr kopii dokumentów (potwierdzonych za zgodność z oryginałem), potwierdzających m.in. realizację poszczególnych zakupów i prac, zakupów lub wykonaniem prac oraz dokumentów potwierdzających odbiór poszczególnych zakupów.

Zgodnie z Planem rzeczowo-finansowym na 2020 r., stanowiącym załącznik do aneksu nr 10/2020 z dnia 1 lipca 2020 r. do umowy z 15 czerwca 2016 r., do wykonania w tym roku zaplanowane zostały prace o wartości 280 tys. zł, dotyczące modernizacji sceny. W I półroczu 2020 r. organizator nie przekazywał Teatrowi żadnych środków dotacji na ten cel.

(akta kontroli tom II str. 338-414, 444-451)

Teatr nie wywiązał się w okresie objętym kontrolą z postanowień § 2 pkt. 4 ww. umowy z 15 marca 2016 r., dotyczących prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej zadania publicznego, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych.

(akta kontroli tom II str. 339, 345)

Dyrektor wyjaśnił, że z uwagi na bardzo małą liczbę operacji księgowych związanych z ww. zadaniem w danym roku obrotowym w planie kont nie wyodrębniono odrębnych kont analitycznych przypisanych tylko do ww. zadania, gdyż możliwa jest indywidualna identyfikacja każdej operacji księgowej.

(akta kontroli tom I str. 77)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że w umowie z 15 czerwca 2016 r. nie zamieszczono zapisów upoważniających Teatr od odstąpienia od wymogu prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej w przypadku małej liczby operacji księgowych.

(akta kontroli tom II str. 345-373)

Stwierdzono ponadto, że w 2019 r. oraz w I kw. 2020 r. Teatr nie wywiązywał się z postanowień § 2 pkt. 6 ww. umowy z 15 marca 2016 r., dotyczących przedstawiania Miastu w terminie do dnia 30 każdego miesiąca, sprawozdań z przebiegu realizacji zakupów, sporządzonego wg wzoru określonego w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy Nr 1191/2011 z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie zasad informowania o realizacji zadań inwestycyjnych. W okresie objętym kontrolą, przedmiotowe sprawozdania Teatr sporządzał w 2018 r. oraz w II kw. 2020 r. Natomiast w odniesieniu do 2019 r. i II kwartału 2020 r., przedłożył do Urzędu m.st. Warszawy, wyłącznie informacje o realizacji zadań na koniec półrocza oraz na koniec roku.

(akta kontroli tom II str. 340, 345, 372, 415-443)

Dyrektor wyjaśnił, że w 2019 r. i I kw. 2020 r. Biuro Kultury Urzędu m.st. Warszawy nie występowało do Teatru z prośbą o dostarczenie takich sprawozdań. Wskazał ponadto, że w okresie tym był w stałym kontakcie z Biurem Kultury, gdyż starał się pozyskać dodatkowe fundusze na wymianę mechanizmów zapadni scenicznej,

co ostatecznie się nie powiodło. Z tego też powodu w 2019 r. zrealizowany zostały tylko jeden projekt inwestycyjny na kwotę 40 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 77-78)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że postanowienia umowy z 15 czerwca 2016 r., nakładające obowiązek przedkładania przedmiotowych sprawozdań, nie zostały zmienione w tym zakresie.

(akta kontroli tom II str. 345-373)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Teatr nie wywiązywał się w okresie objętym kontrolą z obowiązku określonego w § 2 pkt. 4 umowy z dnia 15 marca 2016 r., dotyczącego prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych dokonywanych dla zadania inwestycyjnego, finansowanego ze środków dotacji celowej przyznanej na podstawie tej umowy.

(akta kontroli tom I str. 77; tom II str. 339, 345)

2. W 2019 r. oraz w I kwartale 2020 r. Teatr nie wywiązywał się z obowiązku określonego w § 2 pkt. 6 ww. umowy z dnia 15 marca 2016 r. dotyczącego przedkładania Miastu do dnia 30 każdego miesiąca sprawozdań z przebiegu realizacji zakupów dokonywanych w ramach realizacji ww. umowy.

(akta kontroli tom I str. 77-78; tom II str. 340, 345, 372, 415-443)

OCENA CZĄSTKOWA

W Teatrze prawidłowo wykorzystywano w latach 2018-2020 (I półrocze) dotacje przekazane przez organizatora oraz MKiDN. Dotacje podmiotowe wydatkowano na finansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych. Otrzymane dotacje celowe na realizację spektaklu teatralnego oraz modernizację siedziby Teatru wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i rozliczono na zasadach określonych w umowach. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące nieprowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej wymaganej umową o przyznaniu dotacji celowej na realizację zadania inwestycyjnego oraz okresowego zaniechania przedkładania przez Teatr sprawozdań z dokonywanych zakupów w ramach realizacji tej umowy, nie miały w ocenie NIK zasadniczego wpływu na prawidłowość wykorzystania i rozliczenia tej dotacji. Uwagi NIK dotyczą dokonywania przez Teatr zmian planu mierników po zakończeniu roku, w celu dostosowania planu mierników do ich wykonania, co wypacza całkowicie ich znaczenie, jako instrumentu służącego do oceny wykorzystania dotacji podmiotowych otrzymanych przez Teatr.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą w Teatrze obowiązywały regulacje dotyczące kontroli zarządczej, określone w zarządzeniu Dyrektora Nr 8 z dnia 15 października 2010 r. w sprawie ustalenia systemu kontroli zarządczej. Wskazano w nim m.in., że kontrola zarządcza sprawowana jest poprzez kontrolę wstępną, kontrolę bieżącą i kontrolę następną. Kontrola wstępna przeprowadzana miała być przed rozpoczęciem danego procesu i miała przeciwdziałać podejmowaniu decyzji niezgodnych z prawem oraz zabezpieczać przed wystąpieniem marnotrawstwa, niegospodarności i nadużyć. Kontrola bieżąca, polegać miała m.in. na sprawdzeniu operacji gospodarczej lub finansowej określonej w dokumencie księgowym pod względem zgodności z prawem, gospodarności i pod względem formalno-rachunkowym, a także sprawdzeniu czy wydatek mieści się w planie finansowym. Złożenie podpisu na dokumencie księgowym przez głównego księgowego, oznaczać miało, że nie zgłasza zastrzeżeń do dokumentu oraz że zobowiązania

wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym, a Teatr posiada środki finansowe na ich pokrycie. Kontrola następna przeprowadzana miała być po zakończeniu danego procesu i polegać miała na analizowaniu i badaniu uzyskanych efektów działania oraz porównaniu ich z założonymi celami.

(akta kontroli tom III str. 19-25)

Zasady zarządzania ryzykiem w Teatrze określone zostały w zarządzeniu Dyrektora nr 13/2010 z dnia 27 grudnia 2010 r. Wskazano w nim m.in., że do identyfikowania, analizowania ryzyk oraz wskazań dotyczących reagowania na nie, wykorzystywany jest Raport, sporządzany raz do roku, którego wzór oraz zasady opracowania określono w załącznikach do zarządzenia.

(akta kontroli tom III str. 26-28)

Zgodnie z ww. zasadami, w Teatrze dokonywano identyfikacji i oceny ryzyka związanego z realizacją wyznaczonych celów i zadań. Zgodnie z Raportami w latach 2018-2019 oceną i analizą objęta była realizacja zadań statutowych dotyczących m.in. realizacji premier, spektakli, organizacji warsztatów teatralnych i innych wydarzeń. Ryzyka przypisane do tych zadań obejmowały m.in. przekroczenie preliminarza kosztu premiery, zbyt krótkiego czasu na opracowanie scenografii dla premiery; słabej frekwencji na wystawianych spektaklach, braku zainteresowania organizowanymi warsztatami lub innymi wydarzeniami.

(akta kontroli tom III str. 29-56)

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Teatru, wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora Nr 19 z dnia 17 grudnia 2018 r. do obowiązków Dyrektora należy m.in. zatwierdzanie planów rzeczowych i finansowych, sprawozdań, wniosków finansowych i inwestycyjnych oraz przedstawianie ich właściwym instytucjom i organom nadzorującym. Zadania dotyczące obsługi księgowej i finansowej przypisane zostały do Działu Księgowości, którym kieruje Główna Księgowa⁵¹. Do szczególnych obowiązków Głównej Księgowej przypisano m.in. prowadzenie rachunkowości Teatru, wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

(akta kontroli tom III str. 1-18)

Zakresy obowiązków Głównej Księgowej oraz jedynej pracownicy Działu Księgowości, zatrudnionej na stanowisku specjalisty ds. księgowości, obejmowały wszystkie zadania, do których realizacji zobowiązany był Dział Księgowości zgodnie z Regulaminem organizacyjnym.

(akta kontroli tom III str. 57-60)

3.2. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości, Teatr posiadał dokumentację określającą zasady rachunkowości i zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych w zakresie wskazanym w tym przepisie. Zagadnienia te uregulowane zostały w zarządzeniu Dyrektora nr 3 z dnia 31 maja 2011 r.

(akta kontroli tom III str. 339-365)

Prowadzone przez Teatr księgi rachunkowe zawierały elementy, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o rachunkowości, tj.: m.in. dziennik, księgę główną, księgi pomocnicze, zestawienia obrotów i sald księgi głównej oraz ksiąg pomocniczych. Były należycie oznakowane i przechowywane, zgodnie z postanowieniami art. 13 ust. 4 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli tom III str. 334-335, 378-383)

⁵¹ W tym m.in.: ewidencjonowanie operacji gospodarczych i rozliczenia finansowe, kontrola operacji gospodarczych pod kątem formalno-rachunkowym, prowadzenie rachuby plac.

Obowiązujące w Teatrze zasady kontroli i obiegu dokumentów księgowych, ustalone zostały w Instrukcji regulującej obieg dokumentów w Teatrze, wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora Nr 22/89 z 1 grudnia 1989 r. Określono w niej m.in.: wymogi dotyczące przeprowadzania kontroli dokumentów księgowych pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz sposób udokumentowania tych czynności na dowodzie, ze wskazaniem osób upoważnionych do tych czynności.

(akta kontroli tom III str. 366-377)

Analiza 39 dowodów księgowych⁵² na łączną kwotę 371,2 tys. zł wykazała, że spełniały one wymogi określone w art. 20-22 ustawy o rachunkowości. Zawierały adnotacje o ich sprawdzeniu pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz były zatwierdzone do wypłaty przez Dyrektora Teatru.

(akta kontroli tom III str. 335-338)

3.3. Teatr sporządził i przekazał Prezydentowi m.st. Warszawy sprawozdania finansowe za 2018 r. i 2019 r., które uzyskały pozytywne opinie biegłego rewidenta i zostały zatwierdzone przez Prezydenta m.st. Warszawy⁵³.

(akta kontroli tom I str. 411-472)

Sporządzone przez Teatr 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 finansowych⁵⁴.

(akta kontroli tom II str. 1)

Stwierdzono, że w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2019 r. podano błędne dane w pozycji N 3.1. (gotówka). W sprawozdaniu Rb-N wpisano kwotę 7 932,83 zł, zamiast kwoty 7 924,28 zł wynikającej z ewidencji księgowej (różnica 8,55 zł).

(akta kontroli tom II str. 46, 51)

Dyrektor Teatru wyjaśnił, że ww. różnica wynika z błędu pisarskiego pracownika sporządzającego sprawozdanie Rb-N za IV kwartał 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 107)

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

(akta kontroli tom I str. 17-18; tom II str. 8, 13, 16, 20, 29, 35, 41, 48, 58, 64)

Analiza terminowości wypłaty wynagrodzeń dla pracowników Teatru oraz dodatkowych wynagrodzeń (honorariów) dla pracowników artystycznych tej Instytucji, za maj 2018 r., 2019 r. i 2020 r., wykazała, że zobowiązania z tego tytułu zostały uregulowane w terminach określonych w § 35 Regulaminu wynagradzania.

(akta kontroli tom III str. 74, 122-151)

W wyniku badania terminowości zapłaty za wykonane prace na rzecz Teatru w ramach dwóch umów zleceń i dwóch umów o dzieło z lat 2018-2020 (I półrocze) stwierdzono, że zobowiązania z tego tytułu uregulowano w terminach określonych w umowach.

⁵² Badaniem objęto faktury za różnego rodzaju roboty, dostawy i usług świadczone na rzecz Teatru (m.in. faktury za całonocną ochronę pomieszczeń Teatru, faktury za dostawę foteli oraz innego sprzętu na rzecz Teatru, fakturę za wykonanie robót remontowych).

⁵³ Sprawozdanie finansowe za 2018 r. zostało zatwierdzone 25 czerwca 2019 r., a sprawozdanie finansowe za 2019 r. – 30 września 2020 r.

⁵⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

(akta kontroli tom III str. 152-153)

3.6. Zgodnie z danymi podanymi w sprawozdaniach kwartalnych Rb-N wysokość należności wymagalnych Teatru stopniowo rosła w okresie objętym kontrolą: z 0 zł - wg stanu na koniec 2017 r. i 2018 r., do 1,8 tys. zł – wg stanu na koniec 2019 r. i 8,1 tys. zł – wg stanu na koniec I półrocza 2020 r.

(akta kontroli tom II str. 3, 19, 46-47, 68-69, 74-75)

Należność wymagalna na koniec 2019 r., na kwotę 1,8 tys. zł, dotyczyła zapłaty czynszu za podnajem osobie fizycznej pomieszczeń Teatru (z przeznaczeniem na prowadzenie działalności gastronomicznej oraz czytelnicy), której termin płatności upłynął w dniu 2 grudnia 2019 r. Została ona uregulowana w dniu 27 stycznia 2020 r., tj. z 56 dniową zwłoką.

Należności wymagalne na koniec I połowy 2020 r. należności dotyczyły:

- rozliczeń z tytułu pośrednictwa w sprzedaży biletów, na kwotę 1,9 tys. zł, których termin płatności upłynął w dniu 14 kwietnia 2020 r.;
- zapłaty kolejnych opłat z tytułu czynszu za podnajem ww. pomieszczeń w I połowie 2020 r. na kwotę ogółem 6,2 tys. zł, których termin płatności przypadał w okresie od marca do maja 2020 r.

Należność z tytułu rozliczeń za bilety została uregulowana w dniu 14 lipca 2020 r., tj. z 119 dniową zwłoką. W przypadku należności z tytułu czynszu, stwierdzono, że Dyrektor Teatru uwzględnił prośby najemcy dotyczące zmniejszenia o połowę wysokości czynszu za marzec 2020 r. oraz całkowitego zwolnienia go z zapłaty czynszu za okres od kwietnia do czerwca 2020 r. w związku z zamknięciem Teatru z powodu pandemii Covid-19. Pozostałe należności (w kwocie 2,5 tys. zł) podnajemca uregulował w lipcu 2020 r.

(akta kontroli tom II str. 74-86)

3.7. W latach 2018-2020 (I półrocze) Teatr udzielił łącznie czterech zamówień o wartości szacunkowej powyżej równowartości 30 tys. euro, podlegających przepisom ustawy Pzp. W trzech przypadkach przedmiotem tych zamówień były usługi ochrony mienia, a w jednym – wykonanie, dostawa i montaż foteli teatralnych wraz z pracami towarzyszącymi. Łączna wartość udzielonych tych zamówień wyniosła 815,1 tys. zł brutto.

(akta kontroli tom III str. 276, 281)

W ww. okresie Teatr, pomimo udzielania ww. zamówień nie sporządzał i nie zamieszczał na stronie internetowej planów postępowań o udzielenie zamówień. Stanowiło to naruszenie art. 13a ust. 1 ustawy Pzp, z uwagi na fakt, że planowane koszty z tytułu zamówień na usługi z zakresu ochrony mienia uwzględnianie były w planach finansowych Teatru na lata 2018-2020.

(akta kontroli tom III str. 276, 281, 290, 300, 309)

Dyrektor wyjaśnił, że uznano, że substytutem Planu zamówień jest Plan finansowy przekazywany do Biura Kultury Urzędu Miasta.

(akta kontroli tom I str. 56)

W wyniku badania dokumentacji związanej z udzieleniem ww. czterech zamówień stwierdzono, że Teatr w ww. przypadkach prawidłowo określił rodzaj i przedmiot zamówienia oraz zastosował właściwe tryby postępowania. Postępowania w sprawie udzielenia zamówień na usługi ochrony mienia, przeprowadzone zostały na zasadach określonych w art. 138o ustawy Pzp, dotyczących udzielania zamówień na usługi społeczne o wartości niższej niż określona w art. 138g ust. 1 tej ustawy, natomiast postępowanie dotyczące wykonania, dostawy i montażu foteli teatralnych przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego. Decyzje o wszczęciu postępowań zostały podjęte po zabezpieczeniu środków w budżecie Teatru na ich sfinansowanie. Wartości zamówień zostały oszacowane

z zachowaniem zasad określonych w art. 33-35 ustawy Pzp. W przypadku każdego postępowania została powołana komisja przetargowa (pod przewodnictwem Głównej Księgowej), której członkowie oraz inne osoby wykonujące czynności w postępowaniu złożyły oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust 1 ustawy Pzp. Ogłoszenia o wszczęciu postępowań zostały upublicznione na zasadach określonych w art. 11 bądź w art. 138o ust. 3 ustawy Pzp. We wszystkich badanych postępowaniach wybrano ofertę najkorzystniejszą, a umowa zawarta z podmiotami wybranymi do realizacji zadania była zgodna z ofertą złożoną przez te podmioty.

(akta kontroli tom III str. 281-316)

Stwierdzone odstępstwo od przepisów Pzp dotyczyło niezamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o udzieleniu zamówienia na usługi w zakresie ochrony mienia na podstawie umowy z dnia 12 lutego 2018 r. (na kwotę 167,1 tys. zł brutto), co było niezgodne z postanowieniami art. 138o ust. 4 ustawy Pzp oraz art. 37d ustawy o działalności kulturalnej. Przedmiotową informację Teatr opublikował na stronie BIP, dopiero w dniu 30 listopada 2020 r., tj. w trakcie kontroli NIK, w związku z jej ustaleniami.

(akta kontroli tom III str. 290-299)

Obowiązujące w Teatrze w okresie objętym kontrolą zasady postępowania przy udzielaniu zamówień niepodlegających przepisom ustawy Pzp, określone zostały w Regulaminie udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro⁵⁵, wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora Nr 6 z dnia 27 września 2013 r.⁵⁶ Podany w ww. Regulaminie górny próg wartości zamówień (równowartość 14 tys. euro), do którego ma on zastosowanie nie został zaktualizowany do czasu kontroli NIK, pomimo iż określona w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp wartość szacunkowa zamówień publicznych, do których nie stosuje się przepisów tej ustawy, została w 2014 r. zwiększona z 14 do 30 tys. euro.

(akta kontroli tom III str. 250-272)

Dyrektor wyjaśnił, że przedmiotowy Regulamin stosowano w Teatrze do zamówień, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro. Jako podstawę takich działań wskazał zapisy Regulaminu, w których przy określaniu wartości zamówień, do których ma on zastosowanie odwoływano się do przepisów art. 4 pkt 8 ustawy Pzp.

(akta kontroli tom I str. 30-31)

W ww. Regulaminie zamówień publicznych wskazano, że zamówienia publiczne udzielane są zgodnie z Planem zamówień publicznych obejmującym dany rok obrotowy. Wzór tego Planu określono w załączniku nr 1 do Regulaminu. Wskazano, że realizacja zamówienia nieujętego w planie możliwa jest wyłącznie w przypadkach, których, w chwili sporządzenia planu, nie można było przewidzieć. Za terminowe i rzetelne sporządzanie tego Planu odpowiadać mieli przewodniczący komisji przetargowej oraz Główny Księgowy.

(akta kontroli tom III str. 255-256)

W okresie objętym kontrolą w Teatrze nie opracowywano ww. Planu zamówień publicznych.

Dyrektor Teatru wyjaśnił m.in., że Teatr nie stosował Planu zamówień publicznych, ale przyjął, że substytutem tego jest plan finansowy wskazujący orientacyjną wartość wydatków zbiorczo. Wskazał, że ustalenie szacunkowej wartości

⁵⁵ Dalej: Regulamin zamówień publicznych.

⁵⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 i 1047 ze zm.

zamówienia dokonywane jest w momencie, w którym Teatr jest w stanie to zrobić, na podstawie określonego już opisu przedmiotu zamówienia.

(akta kontroli tom I str. 31-32)

W Regulaminie zamówień publicznych wskazano, że zamówienie publiczne podlega wpisowi do Rejestru zamówień publicznych prowadzonego przez przewodniczącego komisji przetargowej oraz określono rodzaje informacji o zamówieniu, które powinien ten Rejestr zawierać. Prowadzenie ww. Rejestru należeć miało do zadań przewodniczącego komisji przetargowej.

Wymóg prowadzenia przez Teatr rejestru udzielonych zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała równowartości kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, wynikał również z postanowień § 9 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy Nr 1459/2015 z dnia 22 października 2015 r. w sprawie zasad informowania o zamówieniach publicznych udzielanych przez m.st. Warszawę oraz jednostki nadzorowane przez m.st. Warszawę. Wzór tego rejestru określony został w załączniku nr 2 do ww. zarządzenia.

(akta kontroli tom III str. 264, 483, 487)

W okresie objętym kontrolą w Teatrze nie prowadzono żadnego rejestru dla ww. zamówień publicznych.

Dopiero w trakcie kontroli NIK, w związku z jej ustaleniami, sporządzono Rejestry udzielonych zamówień za lata 2018-2019, wg wzoru określonego w ww. zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy.

Dyrektor wyjaśnił, że informacja o udzielonych zamówieniach dostępna była w wykonaniu planu finansowego. Przewodniczący Komisji przetargowej, przy wsparciu Sekretarza Komisji gromadził informacje na temat udzielanych zamówień publicznych w formie dokumentacji przetargowej.

(akta kontroli tom I str. 32, 57; tom III str. 273-274)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że w sprawozdaniach Teatru z wykonania planu finansowego za 2018 r. i 2019 r. nie były prezentowane informacje o udzielonych zamówieniach, które powinien zawierać Rejestr zamówień publicznych.

(akta kontroli tom I str. 300-305, 368-374)

Zgodnie z zasadami postępowania określonymi w ww. Regulaminie zamówień publicznych, wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia następować miało na podstawie wniosku o dokonanie wydatków bez zastosowania ustawy Pzp, którego wzór określono w załączniku nr 2 do Regulaminu. Wniosek ten wymagał akceptacji ze strony Głównej Księgowej (pod względem wskazania źródeł finansowania oraz zabezpieczenia środków finansowych) oraz zatwierdzenia przez Dyrektora. Procedurę wyboru najkorzystniejszej oferty rozpoczynać miało skierowanie przez kierownika komórki wnioskującej bądź upoważnionego przez niego pracownika, zapytania ofertowego (którego wzór określono w załączniku nr 3 do Regulaminu), do takiej liczby wykonawców (co najmniej trzech), która zapewni konkurencję oraz wybór najkorzystniejszej oferty. Po upływie terminu wyznaczonego na składanie ofert, kierownik komórki wnioskującej, lub upoważniony przez niego pracownik, dokonać miał wyboru najkorzystniejszej oferty spośród złożonych, przy zastosowaniu kryteriów przyjętych w danym postępowaniu. Wybór wykonawcy zamówienia podlegał udokumentowaniu Protokołem zamówienia publicznego (którego wzór określono w załączniku nr 4 do Regulaminu). Zatwierdzony przez Dyrektora protokół stanowić miał podstawę udzielenia zamówienia wybranemu wykonawcy. Ze stosowania zasad postępowania określonych w ww. Regulaminie wyłączono „usług niepriorytetowe”, do których zaliczono m.in. usługi rekreacyjne, sportowe i kulturalne (w tym m.in. usługi o charakterze twórczym lub artystycznym, świadczone m.in. przez scenografów, aktorów, muzyków itp.).

(akta kontroli tom III str. 250-272)

W wyniku badania dokumentacji czterech zamówień na dostawy, roboty lub usługi, na łączną kwotę 332 tys. zł brutto⁵⁷, wyłączonych ze stosowania procedur określonych przepisami ustawy Pzp na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy, stwierdzono, że we wszystkich tych przypadkach: na etapie wszczęcia postępowań o udzielenie zamówień Teatr posiadał zabezpieczone środki na ich sfinansowanie; zapytania ofertowe każdorazowo skierowano do minimum trzech wykonawców; wybrano do realizacji zamówień najkorzystniejsze oferty, wszystkie osoby wykonujące czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania złożyły stosowne oświadczenia o bezstronności.

(akta kontroli tom II str. 405; tom III str. 317-333)

Stwierdzono w tych sprawach odstępstwa od zasad postępowania określonych w Regulaminie zamówień publicznych:

- we wszystkich przypadkach nie sporządzono wniosku o dokonanie wydatku bez stosowania ustawy Pzp, co było niezgodne z zasadami postępowania określonym w pkt 48-53 Regulaminu zamówień publicznych;

(akta kontroli tom III str. 260, 318, 322, 326, 330)

Dyrektor wyjaśnił, że decyzję o wszczęciu postępowania podejmował on sam, po uzgodnieniu wydatku z Głównym Księgowym i konieczności zakupu z kierownikiem komórki odpowiadającej za dany zakup/usługę. Decyzje w tej sprawie zapadały na naradach kierowniczych, na których ustalane były potrzeby Teatru. Każdorazowo podpisywał wszystkie niezbędne dokumenty dot. wszczęcia postępowania, m.in. zapytanie ofertowe wysyłane do oferentów.

(akta kontroli tom I str. 109)

- we wszystkich przypadkach przy opisie przedmiotu zamówienia nie stosowano kodów CPV, co było niezgodne z postanowieniami pkt 35 Regulaminu zamówień publicznych;

(akta kontroli tom III str. 257, 319, 323, 327, 331)

Dyrektor wyjaśnił, że Regulamin nie do końca był stosowany, ale przedmiot zamówienia był jasno identyfikowany przez swoją nazwę i kierowany do konkretnej grupy wykonawców działających w branży objętej przedmiotem zamówienia. Wskazał ponadto, że kody CPV były każdorazowo nadawane i wpisywane na etapie wprowadzania dokumentów księgowych (faktur) do programu komputerowego w celu grupowania wydatków.

(akta kontroli tom I str. 55)

- wybór wykonawcy został każdorazowo udokumentowany notatką, która nie była w pełni zgodna ze wzorem protokołu określonym w załączniku nr 4 do Regulaminu zamówień publicznych, który zgodnie z pkt 61 i 62 Regulaminu powinien być stosowany do udokumentowania wyboru wykonawcy (notatki nie zawierały m.in. uzasadnienia wyboru oferty, którą to informację zawierać miał protokół).

(akta kontroli tom III str. 271-272, 320, 324, 328, 332)

Dyrektor wyjaśnił, że Teatr nie do końca stosował Regulamin zamówień publicznych oraz, że przyjął, iż notatka ta stanowi substytut protokołu.

(akta kontroli tom I str. 78)

⁵⁷ Kontrolą objęto postępowania, których przedmiotem były następujące zamówienia: wykonanie prac remontowych w pomieszczeniach Teatru (umowa z 25 lipca 2018 r. na kwotę 120 tys. zł brutto); dostawa konsoli sterowania oświetleniem scenicznym, reflektor prowadzący (umowa z 3 grudnia 2018 r. na kwotę 69 tys. zł brutto); dostawa projektora multimedialnego z wyposażeniem (umowa z 4 grudnia 2018 r. na kwotę 93,8 zł brutto); dostawa mostów oświetleniowych wraz z montażem (umowa z 4 grudnia 2019 r. na kwotę 49,2 tys. zł brutto).

Ustalono, że w przekazanych przez Teatr do Urzędu Zamówień Publicznych rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach publicznych za lata 2018 i 2019 zamieszczone zostały błędne dane:

- w części II sprawozdania za 2018 r., dotyczącej tzw. „zamówień klasycznych”, podlegających przepisom ustawy Pzp, nie wykazano postępowania przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na wykonanie, dostawę i montaż foteli teatralnych wraz z pracami towarzyszącymi;
- w części X sprawozdania za 2019 r., dotyczącej zamówień udzielonych z wyłączeniem procedur postępowania określonych przepisami ustawy Pzp, podano, że łączna wartość tych zamówień wyniosła 19,5 tys. zł, podczas gdy faktycznie było to 196,5 tys. zł.

W trakcie kontroli NIK, w związku z ww. ustaleniami, Teatr przesłał do Urzędu Zamówień Publicznych skorygowane sprawozdanie za 2019 r., w którym poprawiono podaną w części X sprawozdania, wartość zamówień udzielonych z wyłączeniem ustawy Pzp.

(akta kontroli tom I str. 33; tom III str. 277-282, 454-455)

Dyrektor wyjaśnił, że powyższe rozbieżności spowodowane były błędami popełnionymi na etapie sporządzania tych sprawozdań.

(akta kontroli tom I str. 33)

3.7. W kontrolowanym okresie do Teatru nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące gospodarki finansowej prowadzonej przez tę Instytucję.

(akta kontroli tom III str. 432-435)

3.8. W okresie objętym kontrolą zagadnienia dotyczące gospodarki finansowej Teatru były przedmiotem jednej kontroli zewnętrznej, przeprowadzonej w okresie od 20 września do 22 października 2018 r. przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy. Tematem kontroli było zarządzanie instytucjami kultury. W związku z ustaleniami kontroli w wystąpieniu pokontrolnym 29 października 2018 r. Prezydent m.st. Warszawy zobowiązała Dyrektora Teatru do:

- aktualizacji Regulaminu organizacyjnego Teatru (w związku z ustaleniem w wyniku kontroli, że struktura organizacyjna Teatru była niezgodna z określoną w Regulaminie);
- oznaczenia miejsc, w których znajdują się apteczki (w związku z ustaleniem, że w pomieszczeniach Teatru nie było tego rodzaju informacji);
- wprowadzenia w umowach najmu zapisów regulujących odpowiedzialność najemcy/podnajemcy za bezpieczeństwo osób przebywających w pomieszczeniach będących przedmiotem najmu/podnajmu (w związku ze stwierdzeniem braku takiego zapisu w czterech z pięciu zbadanych umów najmu).

(akta kontroli tom III str. 436-451)

W piśmie z 15 stycznia 2019 r. Dyrektor poinformował Urząd m.st. Warszawy o zrealizowaniu wszystkich ww. zaleceń, tj. o wprowadzeniu nowego Regulaminu organizacyjnego, stosownym oznakowaniu pomieszczeń, w których znajdują się apteczki oraz o wprowadzeniu do umów podnajmu zapisów dotyczących odpowiedzialności za bezpieczeństwo osób przebywających w pomieszczeniach będących przedmiotem najmu.

W wyniku kontroli stwierdzono, że informacje przekazane przez Dyrektora były zgodne ze stanem faktycznym.

(akta kontroli tom II str. 119; tom III str. 1-17, 436-451)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Teatrze nie przestrzegano części postanowień Regulaminu zamówień publicznych, w którym określono organizację i zasady udzielania zamówień niepodlegających (ze względu na ich wartość) przepisom ustawy Pzp. Stwierdzone odstępstwa od zasad postępowania określonych w ww. Regulaminie dotyczyły:

- niesporządzania planu zamówień publicznych na dany rok wg wzoru określonego w załączniku nr 1 do Regulaminu;
- nieprowadzenia rejestru zamówień publicznych;
- niestosowania wniosku o dokonanie wydatku bez stosowania ustawy Pzp, którego wzór określono w załączniku nr 2 do Regulaminu, jako podstawy wszczynania postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych;
- dokumentowania wyboru wykonawcy zamówienia publicznego w formie notatki zamiast protokołu sporządzanego wg wzoru określonego w załączniku nr 4 do Regulaminu.

(akta kontroli tom I str. 31-32, 55, 57, 78, 109; tom III str. 250-272, 275, 318-333)

W odniesieniu do wyjaśnień Dyrektora w tych sprawach, NIK zauważa, że jeżeli w ocenie Teatru uregulowania zamieszczone w ww. Regulaminie były niewłaściwe lub mało praktyczne, to należało je zmienić. Tolerowanie stosowania zasad postępowania sprzecznych z procedurami określonymi w uregulowaniach wewnętrznych jest niezgodne z zasadami funkcjonowania kontroli zarządczej, gdyż uregulowania te stanowią istotny element systemu tej kontroli.

W § 3 ust. 2 zarządzenia Dyrektora Nr 8 z 15 października 2010 r. w sprawie ustalenia systemu kontroli zarządczej wskazano, że celem kontroli zarządczej jest zapewnienie m.in., zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznym.

(akta kontroli tom III str. 19)

2. W okresie objętym kontrolą, Teatr nie stosował się do postanowień § 9 Zarządzenia Nr 1459/2015 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 22 października 2015 r. w sprawie zasad informowania o zamówieniach publicznych udzielanych przez m.st. Warszawę oraz jednostki nadzorowane przez m.st. Warszawę, obligujących kierowników jednostek udzielających zamówień, których wartość nie przekracza równowartości kwoty, o której mowa w art. 4 ust. 8 ustawy Pzp, do prowadzenia rejestru tych zamówień, wg wzoru określonego w załączniku nr 2 do zarządzenia.

(akta kontroli tom I str. 57; tom III str. 273-274, 282-316, 318-333, 483, 487)

3. W latach 2018-2020 Teatr nie przestrzegał postanowień art. 13a ust. 1 ustawy Pzp, nakładających na tę Instytucję obowiązek sporządzenia i zamieszczenia na stronie internetowej planów postępowań o udzielenie zamówień podlegających przepisom tej ustawy.

(akta kontroli tom I str. 56; tom III str. 276, 281, 290, 300, 309)

4. Teatr nie zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o udzieleniu, zamówienia na usługi w zakresie ochrony mienia (na podstawie umowy z dnia 12 lutego 2018 r., na kwotę 167,1 tys. zł brutto), co było niezgodne z postanowieniami art. 138o ust. 4 ustawy Pzp.

(akta kontroli tom III str. 290-299)

5. Przekazane przez Teatr do Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych zawierały nierzetelne dane dotyczące zamówień podlegających przepisom ustawy Pzp (sprawozdanie za 2018 r.) bądź zamówień udzielonych z wyłączeniem procedur postępowania określonych przepisami tej ustawy (sprawozdanie za 2019 r.).

(akta kontroli tom I str. 33; tom III str. 277-282, 454-455)

W Teatrze 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 ustawą o finansach publicznych wprowadzono uregulowania określające zasady organizacji i funkcjonowania systemu kontroli zarządczej. Zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości opracowano dokumentację określającą obowiązujące w tej instytucji zasady rachunkowości oraz prowadzono księgi rachunkowe. Terminowo sporządzano kwartalne sprawozdania o stanie należności i zobowiązań, jak również terminowo regulowano zobowiązania. Zamówienia publiczne w wybranych do kontroli sprawach przeprowadzono na ogół zgodnie z zasadami postępowania określonymi w ustawie Pzp oraz uregulowaniach wewnętrznych. Należy jednak zauważyć, że określone w ww. przepisach prawa oraz 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 i wydatków (co przedstawiono w obszarze pierwszym); niesporządzania wymaganych planów i rejestrów zamówień publicznych; niestosowania uregulowań wewnętrznych określających zasady dokumentowania postępowań o udzielanie zamówień niepodlegających przepisom ustawy Pzp; niezamieszczenia w BIP informacji o udzieleniu zamówienia na usługi w zakresie ochrony mienia.

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) każdorazowe uwzględnianie w planach finansowych Teatru przyznanych tej Instytucji dotacji celowych na realizację zadań inwestycyjnych;
- 2) rzetelne sprawdzanie na etapie: zaciągania zobowiązań, kwalifikowania dowodów księgowych do ujęcia w ewidencji księgowej oraz dokonywania wydatków, czy operacje te mieszczą się w planie finansowym Teatru;
- 3) niedokonywanie zmian planu finansowego po zakończeniu roku, którego plan dotyczy;
- 4) zaniechanie przyznawania dodatków do wynagrodzeń oraz premii i nagród dla głównego księgowego z naruszeniem postanowień art. 5 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi oraz art. 77² § 5 Kodeksu Pracy, w powiązaniu z art. 241²⁶ § 2 tej ustawy;
- 5) wprowadzenie zmian do Regulaminu wynagradzania obejmujących uwzględnienie w nim nowych stanowisk pracy utworzonych w Teatrze w 2016 r. oraz usunięcie z niego zapisów określających zasady wynagradzania osób zatrudnionych w Teatrze na stanowiskach zastępcy dyrektora oraz głównego księgowego;
- 6) rzetelne sporządzanie planów finansowych;
- 7) uwzględnianie w umowach licencyjnych zawieranych z ZAiKS na wystawianie utworów scenicznych postanowień umów o dzieło zawartych z ich autorami, na mocy których Teatr uzyskał licencje uprawniające do korzystania z tych utworów;
- 8) stosowanie się do postanowień umów o przyznanie dotacji celowych na realizację zadań inwestycyjnych, określających wymogi dotyczące prowadzenia ewidencji księgowej związanej z wykorzystaniem środków dotacji oraz sporządzania okresowych sprawozdań z dokonywanych wydatków w tym zakresie;
- 9) sporządzanie wymaganych planów postępowań o udzielenie zamówień publicznych i rejestrów udzielonych zamówień publicznych;

- 10) zamieszczanie w BIP ogłoszeń o udzieleniu zamówień publicznych na zasadach określonych w przepisach prawa;
- 11) stosowanie się do uregulowań wewnętrznych określających zasady organizacji i przeprowadzania postępowań w sprawie zamówień publicznych;
- 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 z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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, 29 stycznia 2021 r.

Łukasz Misiak
starszy inspektor kontroli państwowej

/.../

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
p.o. Wicedyrektora

/.../

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: Michał Musioł p.o. Wicedyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
p.o. WICEDYREKTORA
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie



Michał Musioł