



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Piotr Miklis

LWR.410.7.2.2024

**Pani
Hanna Wróblewska
Minister
Kultury i Dziedzictwa Narodowego**

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
ul. Krakowskie Przedmieście 15
00-071 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/090 – „Funkcjonowanie publicznych uczelni muzycznych”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego ¹ , ul. Krakowskie Przedmieście 15, 00-071 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Wróblewska, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego ² , od 13 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Bartłomiej Sienkiewicz od 13 grudnia 2023 r. do 13 maja 2024 r., – Dominika Chorościńska od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2024 r., – Piotr Gliński od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Finansowanie publicznych uczelni muzycznych oraz nadzór Ministra nad tymi uczelniami.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 (do dnia zakończenia kontroli ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających wpływ na ocenę kontrolowanej działalności).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Dominik Kosenda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/52/2024 z 8 kwietnia 2024 r. 2. Angelika Gagon, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/53/2024 z 8 kwietnia 2024 r. 3. Marta Laszczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/54/2024 z 8 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-3)

¹ Dalej także: MKiDN lub Ministerstwo.

² Dalej także: Minister.

³ Tj. do 20 sierpnia 2024 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – zapewniając finansowanie publicznym uczelniom muzycznym⁶ oraz podejmując działania mające na celu poprawę ich sytuacji ekonomicznej – dopuścił do finansowania ze środków subwencji działalności Konferencji Rektorów Uczelni Artystycznych⁷, co stało w sprzeczności z przeznaczeniem tego źródła finansowania i naruszało art. 368 ust. 8 pkt 1 i 2 w związku z art. 365 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Minister w sposób nierzetelny zorganizował również proces dystrybucji środków finansowych w ramach pozostającej corocznie w jego dyspozycji części uzupełniającej subwencji (w wysokości 2% wielkości subwencji podlegającej podziałowi dla publicznych uczelni artystycznych), co sprawiało, że mechanizm przydzielania kwot zwiększenia poszczególnym uczelniom był nietransparentny i powodował wystąpienie ryzyka dowolności postępowania.

W ograniczonym zakresie Minister sprawował nadzór określony w rozdziale XIII ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. W szczególności urząd obsługujący Ministra nie przeprowadził w publicznych uczelniach muzycznych kontroli, stanowiących podstawowe narzędzie informacji i weryfikacji prawidłowej działalności nadzorowanych uczelni oraz wydatkowania przez nie środków publicznych. Nie wykorzystywano również w pełnym zakresie możliwości pozyskiwania danych sprawozdawczych uczelni (w odniesieniu do sposobu wykorzystania subwencji oraz skarg i wniosków wpływających do uczelni). Ocena realizacji inwestycji z wykorzystaniem środków z dotacji celowych nie była prowadzona na podstawie dokumentów źródłowych, a jedynie bazowała na informacjach przekazywanych przez dotowanych w formularzach sprawozdawczych.

Ustalenia kontroli NIK wskazują na potrzebę podjęcia przez Ministra działań wzmacniających w MKiDN kontrolę zarządczą.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Finansowanie publicznych uczelni muzycznych oraz nadzór Ministra nad tymi uczelniami

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą struktura organizacyjna Ministerstwa została przystosowana do wykonywania zadań dotyczących spraw związanych z funkcjonowaniem publicznych uczelni muzycznych, w tym w zakresie ich finansowania i sprawowania przez Ministra nadzoru nad tymi jednostkami.

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

⁶ Dalej także: PUM.

⁷ Dalej także: KRUA lub Konferencja. Zrzeszenie przedstawicieli (rektorów) uczelni artystycznych. Instytucją przedstawicielską środowiska szkolnictwa wyższego i nauki, w odniesieniu do uczelni akademickich, jest zgodnie z art. 329 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.; dalej także: UPSWiN), Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich. O KRUA wspomina Statut Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, w którym w § 4 ust. 2 wskazano: „Rektorzy, o których mowa w ust. 1, mogą działać w ramach konferencji rektorów poszczególnych typów uczelni akademickich: [...] 7) uczelni artystycznych”.

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Zadania te wykonywał Departament Szkolnictwa Artystycznego⁹ w zakresie m.in.:

- planowania subwencji i dotacji z budżetu państwa – dotacji podmiotowej i dotacji celowej na zadania inwestycyjne; rozeznania potrzeb uczelni artystycznych w zakresie wydatków bieżących, majątkowych oraz pomocy materialnej dla studentów i doktorantów; realizacji budżetu wyższego szkolnictwa artystycznego; sprawozdawczości ekonomiczno-finansowej; kontroli uczelni artystycznych pod względem prawidłowości wydatkowania środków publicznych¹⁰;
- spraw prawnych, w tym nadzoru nad uczelniami w zakresie zgodności ich działania z przepisami prawa oraz kontroli uczelni w tym zakresie, obsługi prawnej i legislacyjnej spraw związanych z uczelniami artystycznymi, a także tworzenia, współtworzenia i opiniowania projektów aktów prawnych i organizacji szkół artystycznych¹¹;
- planowania, koordynowania i nadzorowania funkcjonowania szkolnictwa artystycznego, w tym monitorowania działalności uczelni artystycznych w zakresie dydaktyki i działalności artystycznej; monitorowania i współpracy ze specjalistyczną jednostką nadzoru Centrum Edukacji Artystycznej; opracowywania założeń do projektów aktów prawnych dotyczących szkolnictwa artystycznego oraz opiniowania projektów aktów prawnych w zakresie szkolnictwa wyższego; prowadzenia spraw w zakresie rozwoju szkolnictwa wyższego szkolnictwa artystycznego oraz współpracy z zagranicą i działalności promocyjnej na rzecz uczniów, studentów i nauczycieli szkolnictwa artystycznego¹².

Do zadań Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli w Ministerstwie¹³ należało wykonywanie kontroli na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁴ oraz kontroli wewnętrznych.

(akta kontroli: tom I, str. 130-397; tom II, str. 1-202)

2. Dane i informacje dotyczące sytuacji finansowej poszczególnych PUM Ministerstwo pozyskiwało z różnych źródeł. Na podstawie obowiązujących w części 24 budżetu państwa regulacji wewnętrznych¹⁵, określających zakres i tryb nadzoru i kontroli sprawowanej przez Ministra nad jednostkami organizacyjnymi objętymi tą częścią, PUM składały – w określonych w tych regulacjach terminach, sprawozdania dotyczące wybranych elementów planu rzeczowo-finansowego (za II, III i IV kwartał danego roku), jak również informacji o wynagrodzeniu (za II i IV kwartał danego roku). Pierwsze z ww. dokumentów sprawozdawczych zawierały m.in. informacje o: przychodach i kosztach z działalności operacyjnej; przewidywanym zysku/stracie; wysokości środków z subwencji przeznaczonej na utrzymanie potencjału dydaktycznego i badawczego oraz na finansowanie środków trwałych; funduszu stypendialnym oraz funduszu wsparcia osób niepełnosprawnych (stan początkowy oraz końcowy, wraz z wysokością zwiększeń i zmniejszeń); zobowiązaniach (krótko- i długoterminowych) oraz przeciętnym zatrudnieniu. Dane te prezentowane były w zakresie obejmującym plan, jak i wykonanie. Informacje o wynagrodzeniach

⁹ Dalej także: DSA.

¹⁰ Zadania realizowane przez Wydział Finansowy – pięć osób.

¹¹ Zadania realizowane przez Wydział Prawny – trzy osoby.

¹² Zadania realizowane przez Wydział Szkolnictwa Artystycznego – trzy osoby.

¹³ Dalej: BAWiK. Zadania z zakresu kontroli w 2022 r. wykonywało sześciu kontrolerów i dyrektor, a w 2023 r. 10 kontrolerów i dyrektor.

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

¹⁵ Tj. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN poz. 43), a następnie zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 11 stycznia 2024 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. MKiDN poz. 4); dalej: zarządzenie w sprawie nadzoru i kontroli.

obejmowały wynagrodzenie osób kierujących jednostką, przeciętne miesięczne wynagrodzenie w odniesieniu do poszczególnych grup zatrudnionych¹⁶ oraz honoraria; jak również wysokość wynagrodzeń osobowych, jak i bezosobowych.

Pracownicy DSA dysponowali uprawnieniami w Zintegrowanym Systemie Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POL-on¹⁷, pozwalającymi na odczyt danych statystycznych niezbędnych do weryfikacji sprawozdań.

Rektorzy poszczególnych PUM informowali Ministerstwo o sytuacji finansowej również we wnioskach w sprawie przyznania dodatkowych środków w postaci m.in. zwiększenia subwencji, a także w ramach spotkań z przedstawicielami KRUA.

(akta kontroli: tom I, str. 181-445; tom III, str. 369-445; tom IV, str. 1-153)

3. Zgodnie z art. 462 ust. 1 UPSWiN wysokość subwencji ze środków finansowych, o których mowa w art. 365 pkt 1 lit. a-c i pkt 2 lit. a-d UPSWiN, jest ustalana na podstawie algorytmów. W odniesieniu do uczelni artystycznych sposób podziału tych środków, jak i środków z dotacji podmiotowej na działalność kulturalną, ustala minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 462 ust. 2 pkt 1 i 3 UPSWiN). Minister zrealizował ten obowiązek, wydając rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków finansowych dla uczelni artystycznych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego, potencjału badawczego oraz na zadania związane z działalnością kulturalną¹⁸.

Jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu w MKiDN¹⁹, treść tego aktu była efektem prac powołanego w 2016 r. Zespołu do spraw Algorytmu, DSA oraz KRUA, stanowiącym konsensus tego środowiska w zakresie zmian w dotychczasowym modelu finansowania.

Podstawowymi elementami składowymi algorytmu były cztery składniki: studencki, kadrowy, umiędzynarodowienia oraz działalności naukowej, obliczane według wzorów przyjętych w rozporządzeniu w sprawie podziału środków finansowych. Dla lat 2019-2023 przyjęto przepisy przejściowe, związane z koniecznością dostosowania algorytmu podziału subwencji do zmieniających się okoliczności faktycznych i prawnych, związanych z wdrażaniem UPSWiN, w tym powstawaniem szkół doktorskich. W przywołanym powyżej rozporządzeniu wprowadzono tzw. współczynnik stabilizujący, zgodnie z założeniami którego wysokość subwencji dla danej uczelni artystycznej nie mogła być niższa niż 98% i wyższa niż 106% wysokości subwencji z roku poprzedzającego rok jej przyznania w warunkach porównywalnych. Wyodrębniono także, ze środków podlegających podziałowi w ramach subwencji, 2% tych środków z przeznaczeniem na podziały uzupełniające i korygujące.

Wyżej wskazane rozporządzenie zostało zmienione rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 20 kwietnia 2023 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sposobu podziału środków finansowych dla uczelni artystycznych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego, potencjału badawczego oraz na zadania związane z działalnością kulturalną²⁰. W rozporządzeniu tym zmodyfikowano tzw. „korytarz” wysokości subwencji przekazywanej uczelniom artystycznym, ograniczając minimalną i maksymalną zmianę wysokości tej subwencji rok do roku – z 98% i 106% do 99% i 102%.

¹⁶ Osoby kierujące uczelnią, pracownicy administracyjni, pracownicy techniczni i obsługa oraz pracownicy merytoryczni.

¹⁷ Dalej: system POL-on.

¹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 2174, dalej: rozporządzenie w sprawie podziału środków finansowych.

¹⁹ Nadzorująca bezpośrednio zadania wykonywane przez DSA w okresie od 13 lutego 2024 r. do 7 sierpnia 2024 r.; dalej: Podsekretarz Stanu.

²⁰ Dz. U. poz. 782.

Zmienione zasady miały zastosowanie po raz pierwszy do wyliczenia wysokości subwencji na 2023 r.

Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że nowelizacja algorytmu była reakcją Ministerstwa na sygnały płynące z uczelni artystycznych. Dodała, że przeprowadzone symulacje wskazywały, że uczelnie najlepiej spełniające kryteria algorytmu w kolejnych latach jego działania osiągnęłyby bardzo duży skumulowany wzrost subwencji, podczas gdy uczelnie słabsze jedynie niewielki. Nie pokryłoby to skutków wzrostu kosztów utrzymania uczelni i wywołałoby efekty powodujące w następnych latach, że nawet uczelnie, które poprawiłyby swoje parametry względem algorytmu, nie odczułyby skutków swoich starań w odpowiednim czasie. Wyjaśniła, że uczelnie, które wcześniej odnotowały przyrosty ujemne lub niewielkie, w nowych warunkach mogą liczyć na stabilizację przychodów z subwencji. Jednocześnie zachowano zasadę konkurencyjności, gdyż uczelnie najlepiej odpowiadające na kryteria algorytmu mają większe wzrosty subwencji niż pozostałe uczelnie.

Z przedłożonej w toku kontroli dokumentacji wynikało, że różnica pomiędzy maksymalnym a minimalnym jednostkowym wzrostem²¹ subwencji dla uczelni artystycznych malała w kolejnych latach, bowiem w 2021 r. wynosiła 7,6%, w 2022 r. i w 2023 r. 5,3%, a w 2024 r. 3,2%.

Projekt zmiany ww. rozporządzenia został skonsultowany ze środowiskiem uczelni artystycznych.

(akta kontroli: tom I, str. 43-47; tom II, str. 621-667; tom VII, str. 277-281)

4. W latach 2021-2024²² ustalona przez MKiDN wysokość subwencji dla uczelni artystycznych wynosiła:

- w 2021 r. 667 929,0 tys. zł, w tym część zasadnicza 654 887,0 tys. zł i część uzupełniająca²³ 13 042,0 tys. zł,
- w 2022 r. 699 699,0 tys. zł (wzrost o 4,76% w stosunku do 2021 r.), w tym część zasadnicza 685 725,0 tys. zł i część uzupełniająca 13 974,0 tys. zł,
- w 2023 r. 826 437,0 tys. zł (wzrost o 18,11% w stosunku do 2022 r.), w tym część zasadnicza 809 908,0 tys. zł i część uzupełniająca 16 529,0 tys. zł,
- w 2024 r. 1 019 846,0 tys. zł, (wzrost o 23,40% w stosunku do 2023 r.), w tym część zasadnicza 999 449,0 tys. zł i część uzupełniająca 20 397,0 tys. zł.

W ww. latach Minister dokonywał zwiększeń subwencji publicznym uczelniom artystycznym, w tym z części uzupełniającej, na łączną kwotę 118 348,5 tys. zł, w tym w 2021 r. na kwotę 63 074,0 tys. zł, w 2022 r. na kwotę 24 965,0 tys. zł, w 2023 r. na kwotę 27 024,5 tys. zł, w 2024 r. (do 30 czerwca) na kwotę 3 285,0 tys. zł.

Wysokość subwencji dla publicznych uczelni muzycznych w latach 2021-2024²⁴ kształtowała się następująco:

- w 2021 r. Minister przyznał ogółem 270 125,0 tys. zł środków z subwencji w części zasadniczej, co stanowiło 41,25% środków subwencji w części zasadniczej dla wszystkich uczelni artystycznych ustalonej na ten rok.

Minister dokonywał w trakcie roku zwiększeń subwencji dla PUM w ramach posiadanych środków finansowych w części uzupełniającej subwencji,

²¹ Wyrażony procentowo wzrost wysokości subwencji w danym roku w odniesieniu do roku poprzedniego.

²² Do 30 czerwca 2024 r.

²³ Minister dysponował pulą środków finansowych na dany rok, stanowiącą 2% środków w ramach subwencji, z przeznaczeniem na podziały uzupełniające i korygujące (§ 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie podziału środków finansowych).

²⁴ Do 30 czerwca 2024 r.

na podstawie art. 368 ust. 8 UPSWiN. Łączna kwota tych zwiększeń wyniosła 9 920,0 tys. zł²⁵.

Dodatkowo, na podstawie art. 368 ust. 9 UPSWiN, Minister dokonał zwiększeń w ogólnej kwocie 19 134,6 tys. zł. Zwiększenie wysokości subwencji²⁶ dokonane zostało na podstawie decyzji Ministra Finansów Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 19 marca 2021 r.²⁷ w sprawie zmian w budżecie na 2021 r. z tytułu uruchomienia ujętej w ustawie budżetowej na rok 2021 rezerwy celowej poz. 49, przeznaczonej na sfinansowanie całorocznych skutków przechodzących podwyższenia od 1 października 2020 r. wynagrodzeń pracowników uczelni nadzorowanych przez MKiDN;

- w 2022 r. Minister przyznał ogółem 283 872,0 tys. zł środków z subwencji w części zasadniczej, co stanowiło 41,40% środków subwencji w części zasadniczej dla wszystkich uczelni artystycznych ustalonej na ten rok. W porównaniu do roku poprzedniego stanowiło to wzrost o 5,09%.

Minister dokonywał w trakcie roku zwiększeń subwencji dla PUM w ramach posiadanych środków finansowych w części uzupełniającej subwencji na podstawie art. 368 ust. 8 UPSWiN. Łączna kwota tych zwiększeń wyniosła 7 189,0 tys. zł²⁸.

Ponadto Minister dokonał zwiększeń na podstawie art. 368 ust. 9 UPSWiN w łącznej kwocie 2 870,5 tys. zł. Dodatkowe środki zostały przyznane²⁹ uczelniom na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 5 października 2022 r.³⁰ z tytułu uruchomienia ujętej w ustawie budżetowej na rok 2022 rezerwy celowej poz. 44, z przeznaczeniem na wypłaty dla pracowników uczelni nadzorowanych przez Ministra;

- w 2023 r. Minister przyznał ogółem 337 403,0 tys. zł środków z subwencji w części zasadniczej, co stanowiło 41,66% środków subwencji w części zasadniczej dla wszystkich uczelni artystycznych ustalonej na ten rok. W porównaniu do roku poprzedniego stanowiło to wzrost o 18,86%.

Minister dokonywał w trakcie roku zwiększeń subwencji dla PUM w ramach posiadanych środków finansowych w części uzupełniającej subwencji, na podstawie art. 368 ust. 8 UPSWiN. Łączna kwota tych zwiększeń wyniosła 8 348,0 tys. zł³¹.

Ponadto Minister dokonał zwiększeń na podstawie art. 368 ust. 9 UPSWiN w łącznej kwocie 3 542,0 tys. zł. Dodatkowe środki zostały przyznane uczelniom³² na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023³³, z przeznaczeniem na sfinansowanie wzrostu kosztów funkcjonowania uczelni, w tym wynagrodzeń. Wysokość zwiększenia subwencji została ustalona proporcjonalnie do planu wynagrodzeń oraz sprawozdania Rb-70 za II kwartał 2023 r.;

²⁵ Najwięcej środków otrzymała Akademia Muzyczna im. Grażyny i Kiejstuty Bacewiczów w Łodzi – 3 110,0 tys. zł, zaś najmniej Akademia Muzyczna im. Ignacego Jana Paderewskiego w Poznaniu – 640,0 tys. zł.

²⁶ Komunikat MKiDN z dnia 31 marca 2021 r.

²⁷ MF/FS2.4143.3.1.2021.MF.554.

²⁸ Najwięcej środków otrzymała Akademia Muzyczna im. Grażyny i Kiejstuty Bacewiczów w Łodzi – 1 928,0 tys. zł, zaś najmniej Akademia Muzyczna im. Feliksa Nowowiejskiego w Bydgoszczy – 276,0 tys. zł.

²⁹ Komunikat Ministra z 10 października 2022 r.

³⁰ MF/FS2.4143.3.62.2022.MF.4113.

³¹ Najwięcej środków otrzymała Akademia Muzyczna im. Karola Szymanowskiego w Katowicach – 2 055,0 tys. zł, zaś najmniej Akademia Muzyczna im. Ignacego Jana Paderewskiego w Poznaniu – 150,0 tys. zł.

³² Komunikat Ministra z 14 sierpnia 2023 r.

³³ Dz. U. poz. 1574.

- w 2024 r.³⁴ Minister przyznał ogółem 417 074,5 tys. zł środków z subwencji w części zasadniczej, co stanowiło 41,74% środków subwencji w części zasadniczej dla wszystkich uczelni artystycznych ustalonej na ten rok. W porównaniu do roku poprzedniego stanowiło to wzrost o 23,61%.

Do 30 czerwca 2024 r. Minister zwiększył wyłącznie raz wysokość subwencji – z części uzupełniającej, na podstawie art. 368 ust. 8 pkt 1 i 2 UPSWiN, o kwotę 35,0 tys. zł. Beneficjentem tych środków była Akademia Muzyczna im. Feliksa Nowowiejskiego z Bydgoszczy.

(akta kontroli: tom I, str. 400-428; tom V, str. 1-333)

Informacje dotyczące potrzeb finansowych PUM Minister pozyskiwał głównie w ramach bezpośrednich kontaktów z przedstawicielami tych jednostek. Jak wyjaśnił obecny Podsekretarz Stanu w MKiDN³⁵, nie sporządzano (w formie opracowania) i nie zlecano analiz w powyższym zakresie. Dodał, że sytuacja finansowa PUM, w tym rosnące koszty utrzymania, wzrost płacy minimalnej czy postępująca pauperyzacja pracowników uczelni artystycznych, była wielokrotnie przedmiotem dyskusji ze środowiskiem akademickim w ramach spotkań z przedstawicielami KRUA czy z DSA.

(akta kontroli: tom VII, str. 317-323)

5. W latach 2021-2024³⁶ Minister na podstawie art. 368 ust. 8 pkt 1 lub 2 UPSWiN dokonał 93 zwiększeń subwencji dla uczelni artystycznych, w tym 40 dotyczyło PUM³⁷. Łączna wysokość tych zwiększeń wynosiła 59 548,5 tys. zł³⁸, z czego 25 492,0 tys. zł w odniesieniu do PUM (tj. 42,81%)³⁹. W każdym roku objętym kontrolą co najmniej raz każda z PUM otrzymała zwiększenie subwencji na podstawie art. 368 ust. 8 pkt 1 lub 2 UPSWiN, z wyjątkiem Akademii Muzycznej im. Krzysztofa Pendereckiego w Krakowie, która w 2022 r. nie otrzymała takiego zwiększenia, podobnie jak Uniwersytet Muzyczny Fryderyka Chopina w Warszawie w 2023 r.

Badaniem objęto 15 decyzji⁴⁰ o zwiększeniu subwencji przez Ministra dla PUM o najwyższej wartości na łączną kwotę 13 866,0 tys. zł.

Ustalono, że w MKiDN nie obowiązywały wewnętrzne regulacje określające zasady przyjmowania i rozpatrywania wniosków uczelni (m.in. terminy, w których, bądź do których uczelnie mogły składać wnioski, kryteria rozpatrywania wniosków, przewidywany czas rozpatrzenia wniosków). Wnioski wpływały do Ministerstwa w trakcie całego roku, a decyzje wydawane były w różnych terminach i w różnych odstępach czasu⁴¹. Wysokość przyznawanych w decyzjach Ministra zwiększeń subwencji w większości przypadków nie odpowiadała kwotom wnioskowanym przez uczelnie. W decyzjach tych, w uzasadnieniu przyznania dodatkowych środków

³⁴ Do 30 czerwca 2024 r.

³⁵ Nadzorujący bezpośrednio zadania wykonywane przez DSA w okresie od 8 sierpnia 2024 r.; dalej: obecny Podsekretarz Stanu.

³⁶ Do 30 czerwca 2024 r.

³⁷ W 2021 r. 29 zwiększeń dla 19 uczelni artystycznych, w tym 13 zwiększeń dla ośmiu PUM; w 2022 r. – 29 zwiększeń dla 18 uczelni artystycznych, w tym 12 zwiększeń dla siedmiu PUM; w 2023 r. – 30 zwiększeń dla 18 uczelni artystycznych, w tym 14 zwiększeń dla siedmiu PUM; a w 2024 r. – pięć zwiększeń dla pięciu uczelni, w tym jednej PUM.

³⁸ W tym w 2021 r. 17 590,0 tys. zł, w 2022 r. 18 147,0 tys. zł, w 2023 r. 18 673,5 tys. zł i w 2024 r. (do 30 czerwca) 5 138,0 tys. zł.

³⁹ W tym w 2021 r. 9 920,0 tys. zł, w 2022 r. 7 189,0 tys. zł, w 2023 r. 8 348,0 tys. zł, w 2024 r. (do 30 czerwca) 35,0 tys. zł.

⁴⁰ Pięć decyzji nr DSA-WF.850.11.2022.MT z 17 października 2022 r. na kwoty: 584,0 tys. zł, 1 059,0 tys. zł, 1 588,0 tys. zł, 1 022,0 tys. zł, 828,0 tys. zł; dwie decyzje nr DSA-WF.850.11.2022.MT z 23 grudnia 2022 r. na kwoty 400,0 tys. zł i 645,0 tys. zł; sześć decyzji nr DSA-WF.850.8.2023.MT z 14 września 2023 r. na kwoty: 1 800,0 tys. zł, 1 000,0 tys. zł, 560,0 tys. zł, 1 200,0 tys. zł (ta sama kwota dla dwóch różnych uczelni), 775,0 tys. zł; dwie decyzje nr DSA-WF.850.8.2023.MT z 22 listopada 2023 r. na kwoty 855,0 tys. zł oraz 350,0 tys. zł.

⁴¹ W 2022 r. decyzje wydawane były w okresie od października 2022 r. do grudnia 2022 r. a wnioski wpływały od stycznia 2022 r. Z kolei w 2023 r. decyzje wydawane były od września 2023 r. do grudnia 2023 r., a wnioski wpływały od lutego 2023 r.

finansowych, wskazywano (...) po przeanalizowaniu złożonych wniosków, zgromadzonych danych statystycznych oraz sytuacji finansowej nadzorowanych uczelni artystycznych, Minister uznał celowość przyznania zwiększenia wysokości subwencji w kwocie (...). Nie dokumentowano procesu analitycznego związanego z podejmowaniem decyzji o zwiększeniu subwencji dla danej uczelni. Szerzej o powyższym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom VI, str. 152-300)

Dokonywane w trakcie roku zwiększenia subwencji nie miały wpływu na wysokość subwencji przyznawanej na rok następny, z uwagi na przyjęty sposób wyliczenia subwencji w rozporządzeniu w sprawie podziału środków finansowych (pkt 1 załącznika 1 do ww. rozporządzenia⁴²).

(akta kontroli: tom I, str. 43-48)

W okresie objętym kontrolą Minister raz odmówił zwiększenia subwencji PUM. Dotyczyło to wniosku Rektora Akademii Muzycznej im. Karola Lipińskiego we Wrocławiu⁴³ z 14 października 2022 r. W odmowie wskazał, że 17 października 2022 r. wydał i przesłał wnioskodawcom (uczelniom artystycznym) decyzje administracyjne o zwiększeniu subwencji na podstawie art. 368 ust. 8 UPSWiN, wyczerpując znajdujący się w jego dyspozycji budżet. Po tym terminie wydawał jednak decyzje zwiększające wysokość subwencji, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom VI, str. 254-296)

W odpowiedzi na wnioski Akademii Muzycznej im. Karola Szymanowskiego w Katowicach⁴⁴ z 18 lipca 2022 r. i 9 października 2023 r. Minister wydał, na podstawie art. 368 ust. 8 pkt 1 i 2 UPSWiN, dwie decyzje dotyczące zwiększenia subwencji dla tej Uczelni w kwocie odpowiednio 645,0 tys. zł⁴⁵ oraz 855,0 tys. zł⁴⁶.

W uzasadnieniu pierwszej decyzji Minister wskazał, że Uczelnia złożyła wniosek o zwiększenie wysokości subwencji wynikający z trudnej sytuacji finansowej. Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że w treści tej decyzji wystąpiła omyłka polegająca na braku wyodrębnienia dokładnego podziału tej kwoty na koszty związane z działalnością KRUA oraz na bieżącą działalność Uczelni. W uzasadnieniu drugiej z nich Minister wskazał, że Uczelnia złożyła wniosek (na kwotę 980,0 tys. zł) o zwiększenie subwencji wynikający z kosztów związanych z działalnością KRUA oraz z bieżącą działalnością tej Akademii.

Przyznając ww. środki Minister nie miał wiedzy, jaka konkretnie wysokość kosztów dotyczyła działalności KRUA. W odniesieniu do 2022 r. Kanclerz AM w Katowicach, jako Sekretarz KRUA, w trakcie roku złożyła pięć wniosków do Dyrektora DSA celem pozyskania środków finansowych na pokrycie kosztów KRUA w łącznej wartości 355,3 tys. zł⁴⁷. W 2023 r., poza wnioskiem z 9 października 2023 r., innych nie składano. Wprawdzie Kanclerz AM w Katowicach, pełniąc funkcję Sekretarza KRUA,

⁴² Zgodnie, z którym część zasadnicza środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego dla uczelni artystycznych, jest dzielona według określonego w tym punkcie algorytmu, gdzie jedna ze zmiennych, tj. stała przeniesienia „Dpi” oznacza wysokość części zasadniczej subwencji dla danej uczelni artystycznej w poprzednim roku, w warunkach porównywalnych.

⁴³ Dalej także: AM we Wrocławiu.

⁴⁴ Dalej także: AM w Katowicach.

⁴⁵ Decyzja nr DSA-WF.850.11.2022.MT z 23 grudnia 2022 r.

⁴⁶ Decyzja DSA-WF.850.11.2023.MT z 22 listopada 2023 r.

⁴⁷ Z 14 marca 2022 r. na przygotowanie i organizację Narady Kanclerzy i Kwestorów w Sopocie w dniach 6-8 kwietnia 2022 r. na kwotę 75,8 tys. zł; z 21 kwietnia 2022 r. na koszty przyznania dodatku zadaniowego dla Sekretarza KRUA na kwotę 54,5 tys. zł; 1 czerwca 2022 r. na przygotowanie i organizację KRUA w Krakowie w dniach 29-30 czerwca 2022 r. na kwotę 37,0 tys. zł; z 16 sierpnia 2022 r. na przygotowanie i organizację KRUA w Warszawie w dniach 14-15 września 2022 r. na kwotę 45,5 tys. zł oraz z 14 października 2022 r. na współorganizację uroczystości wręczenia stypendiów Ministra za wybitne osiągnięcia przyznawane studentom i doktorantom uczelni artystycznych w dniu 29 listopada 2022 r. na Zamku Królewskim na kwotę 142,5 tys. zł.

przedłożyła do MKiDN rozliczenie tych kosztów za 2022 r. i 2023 r. w pismach datowanych odpowiednio na 15 grudnia 2022 r. oraz 12 grudnia 2023 r., to jednak zostały one sporządzone w toku kontroli NIK. Naczelnik Wydziału Finansowego w DSA wyjaśniła, że rozliczenia zostały złożone na jej prośbę około 17 lipca 2024 r. W rozliczeniu kosztów KRUA za 2022 r. wykazano wydatki na poziomie 357,4 tys. zł, a za 2023 r. – 355,1 tys. zł. Rozliczenia te zostały następnie (5 sierpnia 2024 r.) skorygowane przez Kanclerz AM w Katowicach – dla kosztów KRUA za 2022 r. wykazano 82,6 tys. zł, a za 2023 r. 168,3 tys. zł⁴⁸. Ministerstwo nie wymagało przedkładania dokumentów, poświadczających poniesione koszty na rzecz KRUA.

Ze środków subwencji finansowano (bądź współfinansowano) również dodatki zadaniowe Rektora AM we Wrocławiu, jako Przewodniczącego KRUA (5,0 tys. zł miesięcznie) oraz Kanclerz AM w Katowicach, pełniącej funkcję Sekretarza KRUA (3,5 tys. zł miesięcznie)⁴⁹. W 2022 r., jak i w 2023 r., Minister zwiększył wysokość subwencji AM we Wrocławiu każdorazowo o 67,0 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie kosztów dodatku zadaniowego Rektora tej Uczelni⁵⁰.

Zwiększeń subwencji na rzecz AM w Katowicach oraz AM we Wrocławiu na wyżej opisane zadania dokonywano na podstawie art. 368 ust. 8 pkt 1 i 2 UPSWiN, mimo że ich przedmiot nie był zgodny z określonym w tych przepisach przeznaczeniem subwencji – więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom VI, str. 190-192, 265-267; tom VII, str. 66-78, 262-276; tom VII, str. 330-404)

Pismem z 19 czerwca 2023 r. Rektor Uniwersytetu Muzycznego Fryderyka Chopina w Warszawie złożył w MKiDN wniosek o przyznanie subwencji w wysokości 1,5 mln zł z przeznaczeniem na prace remontowo-budowlane oraz działania służące usunięciu subitu⁵¹, emitującego substancje lotne w salach dydaktycznych. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych⁵² nie przekazano na rzecz ww. Uczelni zwiększenia subwencji z części uzupełniającej, ani nie przekazano odpowiedzi na jej wniosek (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Dyrektor DSA wyjaśniła⁵³, że nie wie dlaczego ta Uczelnia nie uzyskała odpowiedzi ani środków i zapewniła o podjęciu działań w tej sprawie.

(akta kontroli: tom I, str. 94-96; tom VII, str. 282-309)

Konferencja wystosowała 15 września 2022 r. protest do Ministra wobec pogłębiającego się niedofinansowania uczelni. Podsekretarz Stanu wskazała, że w reakcji na ten protest Minister, oprócz osobistego uczestnictwa w rozmowach z rektorami uczelni artystycznych, podjął działania zmierzające do podwyższenia wielkości budżetu przeznaczonego na finansowanie wyższych uczelni artystycznych. Dodała, że działania skierowane były w szczególności na negocjacje treści przygotowywanej ustawy budżetowej, natomiast rozmowy na posiedzeniach Rady Ministrów, a także indywidualne konsultacje z Prezesem Rady Ministrów i Ministrem

⁴⁸ W rozliczeniach tych nie ujęto jednak np. wysokości dodatku zadaniowego dla Kanclerz AM w Katowicach, pełniącej funkcję Sekretarza KRUA.

⁴⁹ Z dokumentacji wynikało również, że ze środków subwencji miały również być finansowane dodatki zadaniowe wiceprzewodniczących KRUA – Rektora Akademii Sztuk Pięknych w Gdańsku oraz Rektora Akademii Sztuk Teatralnych im. Stanisława Wyspiańskiego w Krakowie (2,5 tys. zł miesięcznie), tj. uczelni artystycznych nieobjętych niniejszą kontrolą.

⁵⁰ Decyzja nr: DSA-WF.850.11.2022.MT z 23 grudnia 2022 r. oraz DSA-WF.850.8.2023.MT z 22 listopada 2023 r.

⁵¹ Subit (lepik) to bitumiczna substancja klejąca, pochodząca z przeróbki węgla, stosowana m.in. do klejenia drewnianej podłogi, parkietów, izolacji bądź wykończenia. Z powodu toksycznych właściwości może stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzkiego. Stosownie wewnątrz budynków produktów pochodzących z przeróbki węgla (smoła, lepiki) zostało uznane za niedopuszczalne w zarządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 marca 1996 r. w sprawie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia, wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi (M.P. Nr 19, poz. 231).

⁵² Tj. do 20 sierpnia 2024 r.

⁵³ Wyjaśnienia z 31 lipca 2024 r.

Finansów, doprowadziły do istotnego zwiększenia budżetu podlegającemu podziałowi (o ok. 17% na 2023 r.).

(akta kontroli: tom I, str. 43-48)

6. Wysokość pozostałych środków finansowych, tj. dotacji podmiotowych i celowych, przekazanych w latach 2021-2024 (do 30 czerwca⁵⁴) publicznym uczelniom muzycznym wynosiła odpowiednio: 144 001,7 tys. zł, 75 850,6 tys. zł, 72 071,0 tys. zł oraz 229 701,5 tys. zł, w tym:

- dotacja podmiotowa na działalność kulturalną, o której mowa w art. 459 pkt 4 UPSWiN: w 2021 r. - 7 255,0 tys. zł, w 2022 r. - 7 417,0 tys. zł, w 2023 r. - 6 949,7 tys. zł, w 2024 r. - 7 090,0 tys. zł;
- dotacja podmiotowa na świadczenia dla studentów i doktorantów, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 1-4 UPSWiN: w 2021 r. - 8 951,0 tys. zł, w 2022 r. - 9 123,0 tys. zł, w 2023 r. i w 2024 r. - 9 078,0 tys. zł;
- dotacja podmiotowa na zadania związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, do szkół doktorskich, kształceniu na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzeniu działalności naukowej: w 2021 r. - 326,0 tys. zł, w 2022 r. - 280,0 tys. zł, w 2023 r. i 2024 r. - 271,0 tys. zł;
- dotacje celowe inwestycyjne: w 2021 r. - 127 228,5 tys. zł, w 2022 r. - 58 114,1 tys. zł, w 2023 r. - 54 875,4 tys. zł, w 2024 r. - 211 795,0 tys. zł;
- dotacje celowe z Funduszu Promocji Kultury⁵⁵: w 2021 r. - 241,2 tys. zł, w 2022 r. - 916,5 tys. zł, w 2023 r. - 896,9 tys. zł, w 2024 r. - 1 467,5 tys. zł.

(akta kontroli: tom I, str. 398-399, 429-525)

Spośród uczelni muzycznych objętych kontrolą, dodatkowo AM w Katowicach i AM we Wrocławiu, na polecenie Prezesa Rady Ministrów, zostały przekazane odpowiednio w grudniu 2022 r. i w grudniu 2023 r., skarbowe papiery wartościowe o wartości nominalnej 20 000,0 tys. zł i 21 000,0 tys. zł. Podstawą ich przyznania były ustawy budżetowe na dany rok⁵⁶. O ww. wsparcie Uczelnie wnioskowały bezpośrednio do Prezesa Rady Ministrów. Minister opiniował te wnioski na polecenie Podsekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że MKiDN nie informowało uczelni muzycznych o możliwości pozyskania takiego wsparcia, koncentrując się na alokacji dostępnych środków, przewidzianych w budżecie Ministra (w postaci dotacji celowych). Dodała, że DSA nigdy nie uczestniczył i nie pośredniczył w procesie przyznawania uczelniom skarbowych papierów wartościowych.

(akta kontroli: tom I, str. 67-75; tom VII, str. 83-261)

7. W latach 2022-2024⁵⁷ do Ministerstwa wpłynęło ogółem 20 wniosków⁵⁸ o przyznanie środków na zadania inwestycyjne. Wyboru zadań podlegających finansowaniu w ramach dotacji celowych Minister dokonywał na podstawie wniosków Uczelni składanych w trybie i terminach określonych w § 8 ust. 3 pkt 1 zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli, tj. do dnia 1 marca roku poprzedzającego rok, którego dotyczą propozycje zadań inwestycyjnych. Wśród kryteriów, jakimi kierował się

⁵⁴ Przy czym dane dotyczące dotacji podmiotowej na świadczenia dla studentów i doktorantów, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 1-4 UPSWiN oraz dotacji podmiotowej na zadania związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, do szkół doktorskich, kształceniu na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzeniu działalności naukowej, przedstawione zostały według stanu na dzień opublikowania komunikatów, tj. 26 lipca 2024 r.

⁵⁵ Dalej: FPK.

⁵⁶ Tj. ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 270) oraz ustawa budżetowa na rok 2023 z 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.).

⁵⁷ Do 30 czerwca 2024 r.

⁵⁸ W 2022 r. - siedem, w 2023 r. - 13.

Minister dokonując wyboru zadań inwestycyjnych, były m.in. wpisanie zadania w strategiczne cele rozwoju Uczelni, a w szczególności w kontekście poprawy jakości kształcenia oraz zwiększenia dostępności infrastruktury dydaktycznej; czy też inwestycje wymagające natychmiastowej realizacji (np. w przypadku wystąpienia zagrożeń dla zdrowia i życia użytkowników budynków uczelni).

Obecny Podsekretarz Stanu wskazał, że decyzja o przyznaniu dotacji była podejmowana po szczegółowej analizie danych ujętych w przesyłanych programach inwestycji. Proces ten miał na celu zagwarantowanie, że środki publiczne są wykorzystywane w sposób efektywny i zgodny z założonymi celami strategicznymi.

W kontrolowanym okresie Minister przyznał ogółem 15 dotacji celowych⁵⁹ na zadania inwestycyjne w łącznej kwocie 187 448,0 tys. zł (w 2022 r. 58 114,1 tys. zł, w 2023 r. 129 333,9 tys. zł), przy czym wysokość przekazanej dotacji wynosiła łącznie 112 989,5 tys. zł⁶⁰ (w 2022 r. 58 114,1 tys. zł, w 2023 r. 54 875,4 tys. zł).

Najwięcej środków w 2022 r. otrzymała Akademia Muzyczna w Bydgoszczy⁶¹, tj. 53 473,0 tys. zł (92,0% ogółu środków), a w 2023 r. AM w Katowicach⁶² 32 000,0 tys. zł (58,3% ogółu środków). W latach 2022-2023 Minister odmówił przyznania środków finansowych odpowiednio dla dwóch i trzech Uczelni⁶³.

(akta kontroli: tom III, str. 1-180; tom VI, str. 1-151; tom VII, str. 326-329)

8. Ministerstwo, zgodnie z § 18 zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli, żądało od jednostek, które otrzymały dotację celową, przedłożenia do DSA następujących dokumentów: sprawozdania opracowanego według wzoru określonego w załącznikach nr 11 i 12 do zarządzenia – dla zadań inwestycyjnych oraz w załączniku nr 13 – dla zadań bieżących, a także innych informacji i dokumentów mogących mieć znaczenie przy dokonywaniu oceny. Zgodnie natomiast z § 21 ww. zarządzenia, na podstawie dokumentów, o których mowa powyżej oraz zawartej umowy o udzielenie dotacji, DSA winien dokonać oceny realizacji zadania. W odniesieniu do realizacji tych obowiązków badaniem NIK objęto trzy następujące dotacje celowe:

- „Przebudowa i modernizacja pomieszczeń studyjnych i Sali Koncertowej Uniwersytetu Muzycznego im. Fryderyka Chopina. Koszty niekwalifikowalne w ramach VIII osi priorytetowej POiŚ 20214-2020/UMFC w Warszawie” w wysokości 1 234,3 tys. zł,
- „Zakup instrumentarium do celu stworzenia nowej oferty kulturalnej i edukacji artystycznej Akademii Muzycznej im. I. J. Paderewskiego w Poznaniu. Koszt niekwalifikowalny w ramach VIII osi priorytetowej POiŚ 20214-2020/AM w Poznaniu” w wysokości 500,0 tys. zł,
- „Poprawa warunków technicznych prowadzenia działalności dydaktycznej i kulturalnej Akademii Muzycznej w Łodzi/AM Łódź” w wysokości 725,0 tys. zł.

Stwierdzono, że do sporządzanej w Ministerstwie (w DSA) karty oceny zadania inwestycyjnego, pracownik odpowiedzialny za rozliczanie dotacji celowych, przenosił

⁵⁹ W 2022 r. - pięć, w 2023 r. - 10.

⁶⁰ Minister decyzją z dnia 8 grudnia 2023 r., znak: 24.4143.12.11.2023.BD, w planie wydatków na 2023 r. wprowadził blokadę planowanych wydatków w kwocie 74 445,2 tys. zł przyznanych Akademii Muzycznej im. Feliksa Nowowiejskiego w Bydgoszczy na realizację programu wieloletniego pn. Budowa kampusu Akademii Muzycznej im. Feliksa Nowowiejskiego w Bydgoszczy.

⁶¹ W związku z realizacją programu wieloletniego pn. Budowa kampusu Akademii Muzycznej im. Feliksa Nowowiejskiego w Bydgoszczy, przyjętego przez Radę Ministrów uchwałą nr 201/2022 z dnia 10 października 2022 r., zmieniającą uchwałę nr 79/2020 z dnia 17 czerwca 2020 r.

⁶² Na opracowanie dokumentacji projektowej oraz budowę nowego obiektu Akademii Muzycznej im. Karola Szymanowskiego w Katowicach.

⁶³ Powodem było złożenie przez Uczelnie wniosków po terminie wynikającym z § 8 ust. 3 pkt 1 zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli, co uniemożliwiało ujęcie zadań w planie ze względu na rozdysonowanie środków na poszczególne lata.

opis dowodów (wskazanych w załącznikach przedkładanych przez uczelnie), na podstawie których uczelnie ponosiły wydatki. Nie towarzyszyły temu działania związane z pozyskaniem i weryfikacją dowodów źródłowych, umów zawartych z wykonawcami czy dokumentacji dotyczącej wyboru wykonawcy – szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Główny specjalista ds. planowania budżetowego w DSA wyjaśniła, że starała się weryfikować prawidłowość realizacji inwestycji na podstawie wybranych protokołów odbioru oraz faktur, przesyłanych zazwyczaj drogą e-mailową. Dodała, że uczelnie składały zapotrzebowanie na środki finansowe w Systemie Obsługi Kultury (i dodatkowo dołączały formularz nr 11), a do jej zadań należało weryfikowanie treści zawartych na fakturach i wysokości kwot ujętych w tym formularzu.

Sprawozdania z wykorzystania środków z dotacji celowych zostały złożone przez PUM w terminie określonym umową. Sprawozdania zostały przyjęte przez DSA. Przekazane środki zostały w całości wykorzystane przez uczelnie.

(akta kontroli: tom I, str. 111-114; tom VI, str. 301-393)

W odniesieniu do środków z dotacji podmiotowej na działalność kulturalną Minister nie ustanowił szczegółowych zasad dotyczących sprawozdawczości, wykorzystując w tym celu sporządzane sprawozdania merytoryczne z prowadzonej działalności kulturalnej. Wykorzystanie środków z funduszu stypendialnego oraz funduszu wsparcia osób niepełnosprawnych monitorowane było z kolei za pomocą formularzy udostępnionych uczelniom w systemie POL-on. W odniesieniu do subwencji obecny Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że dane dotyczące wykorzystania środków finansowanych pochodzących z tego źródła, pozyskiwane są z załącznika nr 15 do zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli. NIK zwraca uwagę, że załącznik ten zaczął obowiązywać dopiero w 2024 r., a stosowany do tego czasu formularz nie zawierał informacji o sposobie wykorzystania subwencji, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Obecny Podsekretarz Stanu dodał, że w zakresie sprawozdawczości ze środków finansowych pochodzących z subwencji nie wykorzystuje się systemu POL-on, gdyż na uczelni artystyczne nałożony jest szereg obowiązków sprawozdawczych, wypracowanych przez resort, które istniały na dzień wejścia w życie UPSWiN.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z art. 350 ust. 1 pkt 3 UPSWiN baza dokumentów planistyczno-sprawozdawczych obejmuje sprawozdania i raporty z wykorzystania środków finansowych, o których mowa w art. 365 UPSWiN (w tym z subwencji). Baza ta stanowi część systemu POL-on (art. 342 ust. 3 pkt 8 UPSWiN). Sprawozdania z wykorzystania powyższych środków powinny być zamieszczane w tym systemie. Zdaniem NIK zasadne byłoby prowadzenie sprawozdawczości w tym zakresie w systemie POL-on.

(akta kontroli: tom VII, str. 324-329)

9. Zakres realizacji zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad uczelniami artystycznymi, w tym PUM, określał regulamin organizacyjny Ministerstwa oraz wewnętrzny regulamin organizacyjny DSA. W MKiDN nie wytworzono szczególnych uregulowań wewnętrznych określających zasady sprawowania nadzoru nad tymi uczelniami. Jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu, precyzyjne i szczegółowe normy prawne w zakresie nadzoru znajdowały się w prawie powszechnie obowiązującym, w szczególności w rozdziale XIII UPSWiN.

Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki stwierdzenia, na podstawie art. 427 ust. 2 pkt 1 UPSWiN, nieważności aktu wydanego przez organy uczelni z uwagi na jego niezgodności z przepisami prawa. Minister, na podstawie art. 427 ust. 4 UPSWiN, nie stwierdził również w żadnym przypadku naruszenia prawa lub warunków określonych w pozwoleniu na utworzenie studiów

przez uczelnię muzyczną, w związku z czym nie kierował wezwań do zaprzestania takich działań. Nie nakładano także, na podstawie art. 431 ust. 1 UPSWiN, kar pieniężnych na PUM, ani nie występowano na podstawie art. 432 ust. 1 tej ustawy o odwołanie rektorów.

W związku z prerogatywami nadanymi na podstawie art. 427 ust. 1 UPSWiN, Minister był uprawniony do kontroli PUM. W okresie objętym kontrolą Minister nie przeprowadził kontroli w żadnej z nadzorowanych PUM – szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ostatnią kontrolę zrealizowano w 2021 r. w Uniwersytecie Muzycznym Fryderyka Chopina w Warszawie w zakresie wybranych aspektów gospodarki finansowej i dokumentowania inwentaryzacji środków trwałych w latach 2020-2021. Jej wyniki wskazały na istnienie stanów nieprawidłowych⁶⁴ w działalności Uczelni.

Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że BAWiK przeprowadza kontrole na podstawie półrocznych planów kontroli zatwierdzanych przez Ministra. W latach 2022-2024⁶⁵ nie było zgłoszeń komórek organizacyjnych MKiDN do planu kontroli dotyczących PUM, w związku z czym takie kontrole nie miały miejsca. Dodała, że oprócz kontroli realizowanych zgodnie z zatwierdzonym planem kontroli, realizowane były także kontrole doraźne, których priorytet wykonania był wysoki. Wskazała, że wpływ na liczbę przeprowadzanych kontroli miały zasoby kadrowe kontrolerów w BAWiK. Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że jedynie w 2016 r. MKiDN przeprowadziło kontrolę w Akademii Muzycznej im. Feliksa Nowowiejskiego w Bydgoszczy i w 2021 r. w Akademii Sztuki w Szczecinie.

(akta kontroli: tom I, str. 34-40, 43-48, 67-75, 213-397; tom II, str. 42-74; tom VII, str. 22-65)

10. W latach 2022-2024⁶⁶ do Ministerstwa nie wpływały wnioski, skargi i petycje związane ze sprawowanym nadzorem Ministra nad działalnością publicznych uczelni muzycznych, czy też ich funkcjonowaniem. W Ministerstwie, w trybie art. 427 ust. 1 UPSWiN, żądano informacji i wyjaśnień od czterech PUM⁶⁷ w siedmiu sprawach⁶⁸, które dotyczyły m.in. zgłaszanych wątpliwości przez uczestników konkursów na stanowisko nauczyciela akademickiego, doniesień studenta dotyczących funkcjonowania uczelni i prowadzenia studiów, a także kwestionowanym przez zgłaszającego procesem udzielenia zamówienia publicznego. Po uzyskaniu od PUM wyjaśnień Dyrektor DSA informował zgłaszających o podjętych działaniach i o pozyskanych od Uczelni informacjach.

(akta kontroli: tom I, str. 34-40; tom II, str. 447-620)

11. W okresie objętym kontrolą Minister nie egzekwował od PUM realizacji obowiązku sprawozdawczego dotyczącego skarg i wniosków, które wpłynęły do tych jednostek, o którym mowa w § 7 zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie postępowania ze skargami, wnioskami i petycjami w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁶⁹, o czym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 34-40, 43-48, 67-75)

12. W Ministerstwie obowiązywało zarządzenie Nr 38 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie realizacji działania kontroli zarządczej

⁶⁴ W wystąpieniu pokontrolnym z 22 grudnia 2021 r. skierowanym do Rektora Uczelni sformułowano 10 zaleceń pokontrolnych.

⁶⁵ Do 30 czerwca 2024 r.

⁶⁶ Do 30 czerwca 2024 r.

⁶⁷ Uniwersytet Muzyczny Fryderyka Chopina w Warszawie, Akademia Muzyczna im. Stanisława Moniuszki w Gdańsku, Akademia Muzyczna im. Grażyny i Kiejstuty Bacewiczów w Łodzi oraz Akademia Muzyczna im. Karola Lipińskiego we Wrocławiu.

⁶⁸ DSA-WP.841.19.2022, DSA-WP.841.37.2022, DSA-WP.841.3.2024, DSA-WP.841.19.2022, DSA-WP.841.1.2023, DSA-WP.841.19.2022 i DSA-WP.841.3.2023.

⁶⁹ Dz. Urz. MKiDN poz. 81, dalej: zarządzenie w sprawie skarg, wniosków i petycji.

w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁷⁰. Zgodnie z treścią załącznika nr 1 do tego zarządzenia Dyrektor BAWiK sporządzał zbiorczą analizę ryzyka w działalności MKiDN wraz z informacją o sposobie wykonania zaplanowanych w ubiegłym roku działań i przekazywał ją do akceptacji ministrowi za pośrednictwem dyrektora generalnego, w terminie do 20 marca kolejnego roku. Stwierdzono, że działania te realizowane były terminowo.

Minister składał oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za 2021 r. i 2022 r. odpowiednio: 26 kwietnia 2022 r. i 25 kwietnia 2023 r. Wskazywał w nich, że w MKiDN w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Natomiast w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2023 r., złożonym 30 kwietnia 2024 r., podał, że w MKiDN w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Zastrzeżenia do funkcjonowania kontroli zarządczej w 2023 r. dotyczyły: nieosiągnięcia mierników służących realizacji celów zawartych w planie działalności Ministra na rok 2023, niewystarczających zasobów kadrowych w stosunku do realizacji zadań i celów przez poszczególne komórki organizacyjne MKiDN (wskazując konieczność uzupełnienia wakatów w komórkach), braku efektywnego i skutecznego przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi MKiDN, niezakończenia wdrożenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, nieaktualności części procedur wewnętrznych (instrukcja kasowa), zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach podległych lub nadzorowanych w zakresie: struktury organizacyjnej (braku dostosowania struktury do aktualnych celów i zadań jednostki oraz braku kadrowe), zarządzania ryzykiem, komunikacji wewnętrznej i bieżącej informacji, dokumentowania systemu kontroli zarządczej (m.in. brak lub nieaktualne wytyczne, procedury, instrukcje), ochrony zasobów jednostki.

(akta kontroli: tom II, str. 203-446; tom VII, str. 310-316)

13. W latach 2022-2024⁷¹ nie prowadzono kontroli komórek organizacyjnych MKiDN w zakresie dotyczącym problematyki związanej z funkcjonowaniem PUM.

W odniesieniu do funkcjonowania uczelni artystycznych przeprowadzone zostały w 2022 r. czynności sprawdzające do zadania audytowego (zapewniającego) z 2020 r. pn. *Nadzór finansowy nad uczelniami artystycznymi*. Czynności polegały na dokonaniu oceny stopnia wdrożenia przez audytowanego dwunastu zaleceń wydanych na etapie zadania zapewniającego. Czynności sprawdzające wykazały brak zrealizowania czterech zaleceń, w tym trzech dotyczących Departamentu Szkolnictwa Artystycznego. Ostatecznie jeden wniosek został zrealizowany w 2024 r.⁷², zaś dwa kolejne pozostawały w trakcie realizacji⁷³.

(akta kontroli: t. I, str. 34-40, 43-48; t. II str. 75-202)

14. W okresie objętym kontrolą Minister nie wydawał wytycznych czy rekomendacji w zakresie działalności publicznych uczelni muzycznych.

Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że w MKiDN prowadzi stałą współpracę z KRUA. Przedstawiciele resortu uczestniczą w posiedzeniach Konferencji, prezentując istotne dla środowiska tych uczelni kwestie. Dodała, że w każdym roku organizowane są we współpracy z KRUA wspólne spotkania o charakterze szkoleniowo-warsztatowym dla rektorów, kanclerzy i kwestorów uczelni artystycznych. Wskazała, że zarówno ustawa zasadnicza, jak i UPSWiN określa szeroki zakres autonomii uczelni, w tym także uczelni artystycznych. W związku z tym organy władzy publicznej mogą

⁷⁰ Dz. Urz. MKiDN nr 5, poz. 47, ze zm.

⁷¹ Do 30 czerwca 2024 r.

⁷² Dotyczący dokonania aktualizacji zarządzenia Ministra z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa.

⁷³ Dotyczące: [1] wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze dotyczącym zbiorczych sprawozdań budżetowych, tj. Rb-70, Rb-N, Rb-Z; [2] opracowania przez Departament Szkolnictwa Wyższego i Edukacji Kulturalnej i przedłożenie do Dyrektora Generalnego założeń do stworzenia centralnego repozytorium danych.

podejmować rozstrzygnięcia dotyczące uczelni tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach (art. 9 ust. 5 UPSWiN), zatem brak jest podstaw do wydawania przez ministra nadzorującego uczelnie wytycznych, rekomendacji czy stymulowania kierunków działalności uczelni artystycznych.

(akta kontroli: tom I, str. 34-40)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przeznaczanie środków finansowych w formie zwiększenia subwencji, w części uzupełniającej, przekazywanych przez Ministra na rzecz AM w Katowicach na pokrycie kosztów działalności KRUA oraz AM w Katowicach i AM we Wrocławiu na dodatki zadaniowe jej Przewodniczącego i Sekretarza, było niezgodne z art. 368 ust. 8 pkt 1 i 2 UPSWiN w związku z art. 365 pkt 1 lit. a-c UPSWiN. Stosownie do tego przepisu w uzasadnionych przypadkach Minister może dokonać zwiększenia wysokości subwencji przyznanej ze środków finansowych, o których mowa w art. 365 pkt 1 lit. a–c, pkt 2 lit. a–d i g oraz pkt 2a, i dotacji przyznanej ze środków finansowych, o których mowa w art. 365 pkt 3, uwzględniając potrzeby związane z kształceniem lub działalnością naukową, w szczególności z: 1) realizacją zadania szczególnie istotnego dla polityki naukowej państwa, 2) wystąpieniem zdarzenia losowego zakłócającego lub uniemożliwiającego prawidłowe prowadzenie kształcenia lub działalności naukowej. W ocenie NIK finansowanie działalności KRUA nie jest przesłanką uprawniającą do zwiększenia subwencji dla uczelni, bowiem nie jest to potrzeba dotycząca prowadzenia kształcenia lub działalności naukowej (w tym utrzymania i rozwoju potencjału dydaktycznego bądź badawczego).

Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że finansowanie KRUA przez MKiDN jest uzasadnione znaczeniem i rolą, jaką Konferencja pełni w systemie szkolnictwa wyższego. Umożliwia to KRUA efektywne i reprezentatywne działanie na rzecz środowiska akademickiego, a także wspiera dialog i współpracę między uczelniami artystycznymi oraz Ministerstwem.

Były Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – Pan Piotr Gliński zeznał: *Moim zdaniem w szerokim rozumieniu finansowanie KRUA z subwencji mogłoby się zmieścić. Suche i formalne definiowanie działalności naukowej i dydaktycznej, bez uwzględnienia tego, że ona zwłaszcza w sytuacji presji finansowej – ciągłe deficyty, wymaga czegoś więcej czyli np. samoorganizacji uczelni, rektorów, nie oddaje istoty sprawy. Lepiej, aby działalność KRUA była finansowana także z subwencji z punktu widzenia autonomii uczelni. Ta ich działalność w ramach KRUA bezpośrednio wpływała pozytywnie na zwiększenie możliwości działania w sferze naukowej i dydaktycznej. Dlatego widzę tu uzasadnienie dla jej finansowania z subwencji. (...) Działalność KRUA była potrzebna w środowisku uczelni muzycznych. Z czysto formalnego punktu widzenia takie finansowanie być może mogło być wątpliwe, ale na te sprawy trzeba patrzeć szerzej. Cel publiczny uczelni był lepiej osiągany dzięki funkcjonowaniu KRUA. KRUA walczyła o lepsze warunki dla finansowania uczelni i ta forma samoorganizacji była skuteczna. Działalność KRUA była bardzo istotna z punktu widzenia interesów środowiska i zadań uczelni artystycznych i bez środków z subwencji byłaby realizowana w znacznie mniejszym zakresie i dlatego było uzasadnienie na przeznaczanie środków na KRUA z subwencji.*

Dyrektor DSA⁷⁴, pełniąc tę funkcję od 1 czerwca 2024 r., nie miała wiedzy w przedmiotowej sprawie, ponieważ nie leżało to w zakresie jej zadań w czasie, gdy piastowała funkcję Zastępcy Dyrektora DSA.

⁷⁴ Od stycznia 2022 r. do 1 czerwca 2024 r. pełniąc funkcję zastępcy Dyrektora DSA.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji Podsekretarza Stanu oraz byłego Ministra. Jak wskazano powyżej, przeznaczenie subwencji (i jej zwiększenie) ma swój jasno określony przepisami cel, w który nie wpisują się koszty związane z działalnością KRUA – w większości związane z organizacją posiedzeń KRUA (noclegi, usługi gastronomiczne) oraz wypłacane comiesięczne dodatki zadaniowe. NIK wskazuje przy tym, że adresatem środków pochodzących z subwencji jest uczelnia (art. 366 ust. 1 pkt 1 UPSWiN, w związku z art. 371 ust. 1 UPSWiN) i to jej potencjał dydaktyczny lub naukowy winien być utrzymywany i rozwijany przy pomocy tych środków, a nie działalność i czynności realizowane przez inne podmioty (zrzeszenie przedstawicieli uczelni). Z kolei istotą dodatku zadaniowego jest otrzymane wynagrodzenie za wykonywanie dodatkowych zadań bezpośrednio na rzecz uczelni, w której przyznano ten dodatek, a nie na rzecz innych podmiotów, gdyż dodatek taki jest immanentnie związany ze stosunkiem pracy, w ramach którego praca świadczona jest na rzecz pracodawcy.

Z uwagi na niewymagane przez MKiDN rozliczanie środków przekazywanych na KRUA, w Ministerstwie nie dysponowano dokumentacją pozwalającą na ustalenie wysokości faktycznie poniesionych i sfinansowanych ze środków subwencji kosztów związanych z działalnością KRUA. Z rozliczenia przedłożonego przez Sekretarza KRUA z 5 sierpnia 2024 r. wynikało, że wynosiły one w 2022 r. 82,6 tys. zł, a w 2023 r. 168,3 tys. zł. Nie obejmowały one kosztów związanych z przyznanymi dodatkami zadaniowymi. Na ten cel AM w Katowicach otrzymywała po 54,5 tys. zł, a AM we Wrocławiu po 67,0 tys. zł w każdym roku (2022-2023).

(akta kontroli: tom I, str. 58-75, 86-90, 94-96; tom VI, str. 190-192, 265-267; tom VII, str. 66-78, 262-276)

2. Proces przyznawania uczelniom muzycznym zwiększenia subwencji z części uzupełniającej, na podstawie art. 368 ust. 8 pkt 1 i 2 UPSWiN, nie został zorganizowany w Ministerstwie w sposób rzetelny. Nie był on w pełni przejrzysty i obciążony był ryzykiem wystąpienia dowolności postępowania.

Zasady dotyczące naboru wniosków i ich rozpatrywania nie zostały w MKiDN sformalizowane, w związku z czym mechanizm przydzielania kwot w ramach zwiększeń subwencji w części uzupełniającej dla PUM był nieznany pracownikom tego resortu ani reprezentantom uczelni. PUM nie znały także terminów, w jakich mogły spodziewać się decyzji o przyznaniu zwiększenia subwencji⁷⁵, co mogło wstrzymywać realizację zaplanowanych zadań. Z badanej próby 15 decyzji w zakresie dotyczącym zwiększeń subwencji, w dziewięciu⁷⁶ przypadkach w decyzjach o zwiększeniu subwencji z części uzupełniającej, przyznana przez Ministra kwota była niższa od wnioskowanej, w dwóch⁷⁷ przypadkach (w odpowiedzi na jeden wniosek) – wyższa, a w dwóch⁷⁸ kolejnych równa kwocie wnioskowanej. Wystąpiły również dwa⁷⁹ przypadki, w których Minister przyznał środki finansowe, pomimo że PUM nie zawnioskowały o zwiększenie w zwymiarowanej wielkości. Nadto, w jednym przypadku Minister odmówił zwiększenia subwencji, w uzasadnieniu

⁷⁵ Np. w przypadku wniosku Akademii Muzycznej im. Feliksa Nowowiejskiego w Bydgoszczy z 7 marca 2023 r. decyzja Ministra została wydana 22 listopada 2023 r.

⁷⁶ Dotyczyły: czterech decyzji nr DSA-WF.850.8.2023.MT z 14 września 2023 r. na kwoty 1 800,0 tys. zł, 1 000,0 tys. zł, 1 200,0 tys. zł oraz 1 200,0 tys. zł (dla czterech uczelni); dwóch decyzji nr DSA-WF.850.11.2022.MT z 17 października 2022 r. na kwoty 828,0 tys. zł oraz 1 059,0 tys. zł (dla dwóch uczelni); dwóch decyzji nr DSA-WF.850.8.2023.MT z 22 listopada 2023 r. na kwoty 855,0 tys. zł i 350,0 tys. zł (dla dwóch uczelni) oraz decyzji nr DSA-WF.850.11.2022.MT z 23 grudnia 2022 r. na kwotę 400,0 tys. zł.

⁷⁷ Dotyczyło decyzji nr DSA-WF.850.11.2022.MT z 17 października 2022 r. na kwotę 1 022,0 tys. zł oraz decyzji nr DSA-WF.850.11.2022.MT z 23 grudnia 2022 r. na kwotę 645,0 tys. zł.

⁷⁸ Dotyczyło dwóch decyzji nr DSA-WF.850.8.2023.MT z 14 września 2023 r. na kwoty 560,0 tys. zł i 775,0 tys. zł (dla dwóch uczelni).

⁷⁹ Dotyczyło dwóch decyzji nr DSA-WF.850.11.2022.MT z 17 października 2022 r. na kwoty 584,0 tys. zł i 1 588,0 tys. zł (dla dwóch uczelni).

wskazując wyczerpanie znajdującego się w jego dyspozycji budżetu, choć następnie zwiększył subwencję w części uzupełniającej innym uczelniom⁸⁰.

Naczelnik Wydziału Finansowego w DSA wyjaśniła, że na początku roku kalendarzowego pracownicy MKiDN przekazywali na posiedzeniach KRUA informacje o orientacyjnych terminach komunikatu o wysokości ustalonej subwencji oraz informację, kiedy uczelnie będą mogły składać wnioski o uzyskanie subwencji w części uzupełniającej. Ustalenia dotyczące terminów rozpatrzenia tych wniosków zapadały w kierownictwie DSA i Ministerstwa. Dodała, że nie były określone zasady podziału tych środków. Wyjaśniła: *Przedstawiałam zestawienie zgłoszonych potrzeb uczelni Dyrekcji Departamentu. Dyrekcja Departamentu, w uzgodnieniu z kierownictwem resortu, podejmowała decyzje. W materiałach przesyłanych do Dyrektora Departamentu przysyłałam propozycje zwiększenia subwencji z kwotami, o jakie wnioskowały uczelnie. Decyzje o kwotach, które znajdowały się w wydanych decyzjach, podejmowało kierownictwo Departamentu i resortu.* W odniesieniu do odmowy zwiększenia subwencji wyjaśniła, że w połowie grudnia 2022 r. w planie finansowym Ministerstwa zostały uwolnione środki finansowe, niewykorzystane m.in. na stypendia Ministra i nagrody dla nauczycieli, co dało możliwość przeniesienia środków do rozdziału 73014 paragraf 2520, tj. na zwiększenia subwencji w części uzupełniającej.

Dyrektor DSA, pełniąc tę funkcję od 1 czerwca 2024 r., nie miała wiedzy na ten temat, ponieważ nie leżało to w zakresie jej zadań, gdy piastowała stanowisko Zastępcy Dyrektora DSA.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że proces rozporządzania środkami publicznymi winien być transparenty i przejrzysty oraz pozbawiony elementów prowadzących do uznaniowości w podejmowaniu decyzji. Temu celowi służyć powinno opracowanie zasad, które w sposób jednoznaczny określać będą sposób podziału środków finansowych.

(akta kontroli: tom I, str. 51-52, 92-99; tom VI, str. 152-300)

3. Sprawowany przez Ministra nadzór nad uczelniami muzycznymi w zakresie zgodności działania z przepisami prawa oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych nie był w pełni rzetelny. Nie wszystkie ustanowione mechanizmy nadzorcze były przez Ministra stosowane, bądź nie były wystarczające i nie zapewniały skutecznego nadzoru, bowiem:

- w okresie objętym kontrolą nie zaplanowano i nie zrealizowano żadnej kontroli w PUM, pomimo że dysponowano wynikami kontroli przeprowadzonej w Uniwersytecie Muzycznym Fryderyka Chopina w 2021 r. w zakresie wybranych aspektów gospodarki finansowej i dokumentowania inwentaryzacji środków trwałych, która wskazała na liczne nieprawidłowości⁸¹ w funkcjonowaniu Uczelni. Ministerstwo nie przedstawiło dowodów przeprowadzenia kontroli w pozostałych PUM (poza uczelnią w Bydgoszczy, w której w 2016 r. zrealizowano kontrolę w zakresie wykorzystania środków z dotacji celowej). W ocenie NIK przeprowadzanie kontroli w jednostce podległej jest podstawowym – w świetle możliwości, które daje UPSWiN – narzędziem

⁸⁰ Minister decyzją nr DSA-WF.850.11.2022.MT z 16 listopada 2022 r. odmówił zwiększenia subwencji Akademii Muzycznej im. Karola Lipińskiego we Wrocławiu (w odpowiedzi na wniosek Rektora tej uczelni z 14 października 2022 r. - data wpływu do MKiDN 18 października 2022 r.) wskazując, że 17 października 2022 r. wydał i przesłał wnioskodawcom decyzje administracyjne o zwiększeniu subwencji na podstawie art. 368 ust. 8 UPSWiN, wyczerpując znajdujący się w jego dyspozycji budżet, a następnie decyzją DSA-WF.850.11.2022.MT z 23 grudnia 2022 r. przekazał Akademii Muzycznej m. Grażyny i Kiejstuta Bacewiczów w Łodzi 340,0 tys. zł w odpowiedzi na wniosek Rektora tej uczelni z 18 października 2022 r. (data wpływu do MKiDN 27 października 2022 r.). Także na podstawie kolejnych decyzji z 23 grudnia 2022 r. (nr DSA-WF.850.11.2022.MT) przyznał pięciu PUM środki finansowe w ramach zwiększenia subwencji na łączną kwotę 1 512,0 tys. zł.

⁸¹ W wystąpieniu pokontrolnym z 22 grudnia 2021 r. skierowanym do Rektora Uczelni sformułowano 10 zaleceń pokontrolnych.

służącym pozyskiwaniu informacji w zakresie funkcjonowania tych podmiotów. Pozwala również na ustalenie stanów, które mogą stanowić podstawę podjęcia innych działań nadzorczych, przewidzianych w rozdziale XIII UPSWiN;

- nie egzekwowano od PUM realizacji obowiązku sprawozdawczego, o którym mowa w § 7 zarządzenia w sprawie skarg, wniosków i petycji. Tym samym Minister nie pozyskiwał informacji o ewentualnych stanach nieprawidłowych w działalności nadzorowanych jednostek, mogących stanowić podstawę podjęcia innych działań nadzorczych, przewidzianych w rozdziale XIII UPSWiN;
- w latach 2022-2023 nie zapewniono mechanizmów sprawozdawczych dotyczących sposobu wykorzystania środków finansowych pochodzących z subwencji, których ustanowienie, w ocenie Izby, było celowe z uwagi na zakres sprawowanego przez Ministra nadzoru nad tymi uczelniami, obejmujący prawidłowość wydatkowania środków publicznych oraz uregulowania dotyczące subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, wynikające z art. 169 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸²;
- w procesie rozliczania przez PUM środków finansowych przekazywanych w formie dotacji celowych, nie poddawano weryfikacji dokumentów źródłowych, w tym nie badano zgodności wystawianych faktur/rachunków z zawartymi umowami, prawidłowości ich opisu czy poprawności ich ujmowania w ewidencji księgowej, ograniczając się jedynie do przenoszenia danych dotyczących dowodów księgowych pomiędzy formularzami. Nie weryfikowano także efektów rzeczowych uzyskiwanych z przekazanych środków w postaci dotacji celowych, ograniczając się wyłącznie do pozyskania dokumentacji sprawozdawczej, wynikającej z zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli;
- nie rozpoznano wniosku Rektora Uniwersytetu Muzycznego Fryderyka Chopina w Warszawie z 19 czerwca 2023 r. o przyznanie subwencji w wysokości 1,5 mln zł z przeznaczeniem na prace remontowe, budowlane oraz działania służące usunięciu z sal dydaktycznych szkodliwego dla zdrowia subitu, ani nie udzielono na niego odpowiedzi. Powyższe niosło za sobą ryzyko wystąpienia sytuacji, w której planowanie inwestycji koniecznej do zrealizowania przez uczelnię, było istotnie utrudnione (z uwagi na brak informacji o ewentualnym wsparciu finansowym).

Były Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – Pan Piotr Gliński zeznał, w odpowiedzi na pytanie czy w jego ocenie instrumenty nadzoru nad państwowymi uczelniami muzycznymi funkcjonujące w Ministerstwie były wystarczające dla zapewnienia właściwego nadzoru na tych uczelniach: *Jeśli chodzi o nadzór bezpośredni to chyba tak – nie miałem powodów, by wyrażać niezadowolenie z funkcjonowania Departamentu Szkolnictwa Artystycznego czy Pani Wiceminister Wandy Zwinogrodzkiej. Obszar kontrolny – to jak wspominałem – przydałoby się więcej etatów, o które wnioskowaliśmy. Proszę pamiętać, że naszym głównym zadaniem było zapewnienie odpowiednich środków na funkcjonowanie tego obszaru kultury i to – mimo niebywalej presji na oszczędności finansowe – zostało osiągnięte. W odniesieniu do prowadzonych kontroli zeznał: Nie pamiętam, w jakich uczelniach prowadzono kontrole. W Biurze audytu było ograniczone zatrudnienie. Co roku walczyłem o nowe etaty m.in. dla tego biura. Tych etatów było za mało. Uważam, że kontroli było za mało. Resort nadzorował funkcjonowanie wielu instytucji i nie było możliwości kontrolowania tych podmiotów w sytuacji ograniczonej etatyzacji. Zgłaszałem ten fakt i próbowałem pozyskać dodatkowe etaty dla kontroli.*

⁸² Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

W zakresie dotyczącym wniosku o zwiększenie subwencji dla Uniwersytetu Muzycznego Fryderyka Chopina w Warszawie były Minister zeznał, że nie pamięta tej sprawy.

(akta kontroli: tom I, str. 34-40, 43-48, 67-75, 86-90, 94-96, 111-114; tom II, str. 75-202; tom VI, str. 301-393; tom VII, str. 282-309)

W kwestii sprawozdawczości dotyczącej skarg i wniosków Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że ustawodawca w UPSWiN nie określił obowiązku sprawozdawczego w tym zakresie. Dodała, że powyższe nie było egzekwowane z uwagi na szeroki zakres autonomii uczelni, ustanowiony w ww. ustawie, oraz określenie w niej, że „organy władzy publicznej mogą podejmować rozstrzygnięcia dotyczące uczelni tylko w przypadkach przewidzianych w ustawie”.

NIK wskazuje, że w Ministerstwie ustanowiono jednak inne systemy sprawozdawcze, w tym w ramach zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli, z których pozyskuje się istotne dane i informacje, celem realizacji uprawnień nadzorczych.

(akta kontroli: tom VII, str. 46)

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

1. NIK zwraca uwagę na potrzebę wzmocnienia w MKiDN kontroli zarządczej w celu realizacji, określonego w art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych m.in. w sposób zgodny z prawem i efektywny. Podejmowane działania powinny odnosić się w szczególności do sfer działalności związanych ze stwierdzonymi nieprawidłowościami.
2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa do zadań DSA⁸³ należało dokonywanie kontroli uczelni artystycznych pod względem zgodności działania organów uczelni z przepisami prawa, statutem oraz uzyskanymi uprawnieniami, a także prawidłowości wydatkowania środków publicznych; przedmiotem kontroli może być również badanie warunków realizacji procesu dydaktycznego. NIK zwraca uwagę na potrzebę wprowadzenia zmian w procesie planowania kontroli przeprowadzanych w MKiDN, tak aby przewidywał regularność weryfikowania działalności publicznych uczelni muzycznych.

Wnioski

1. Zaprzestanie przekazywania subwencji dla publicznych uczelni muzycznych z przeznaczeniem na finansowanie Konferencji Rektorów Uczelni Artystycznych oraz podjęcie działań w celu zwrotu do budżetu państwa subwencji w części nienależnie udzielonej.
2. Podjęcie działań zapewniających transparentność procesu przyznawania zwiększania subwencji w części uzupełniającej, zgodnie z jej przeznaczeniem określonym w art. 368 ust. 8 pkt 1 i 2 UPSWiN.
3. Wzmocnienie nadzoru nad publicznymi uczelniami muzycznymi w zakresie dotyczącym zgodności ich działalności z przepisami prawa oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych.

⁸³ Poprzednio Departament Szkolnictwa Artystycznego i Edukacji Kulturalnej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 30 sierpnia 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Piotr Miklis
/podpisano elektronicznie/