



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.002.03.2020

**Pan**  
**Tomasz Janczak**  
**Dyrektor**  
**Filharmonii Dolnośląskiej w Jeleniej Górze**  
Filharmonia Dolnośląska w Jeleniej Górze  
ul. Józefa Piłsudskiego 60  
58-500 Jelenia Góra

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/20/001 – „Działalność samorządowych instytucji kultury w województwie dolnośląskim”

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Filharmonia Dolnośląska w Jeleniej Górze <sup>1</sup> , ul. Józefa Piłsudskiego 60, 58-500 Jelenia Góra
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Janczak, Dyrektor Filharmonii Dolnośląskiej w Jeleniej Górze <sup>2</sup> , od dnia 1 września 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Organizacja, funkcjonowanie i kierowanie samorządową instytucją kultury.</li><li>2. Działania w obszarze polityki zatrudnienia samorządowej instytucji kultury.</li><li>3. Działania w zakresie realizacji zamówień publicznych udzielanych przez samorządową instytucję kultury.</li><li>4. Prowadzenie gospodarki finansowej samorządowej instytucji kultury.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020 (I połowa) z uwzględnieniem zdarzeń wcześniejszych i późniejszych, mających wpływ na badaną działalność
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Paulina Żywicka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/113/2020 z dnia 28 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli Tom I str. 1-2)

---

<sup>1</sup> Dalej: Filharmonia.

<sup>2</sup> Dalej: Dyrektor lub Dyrektor Filharmonii.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200. Dalej: ustawa o *NIK*.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2020 (I półrocze) Filharmonia w sposób prawidłowy realizowała zadania w obszarze działalności kulturalnej. Jednakże niektóre z zadań dotyczących: organizacji wewnętrznej, zasad zatrudnienia oraz zawierania umów w ramach realizacji zamówień publicznych nie były realizowane w sposób w pełni właściwy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie gospodarki finansowej przez Filharmonię, która zgodnie z przeznaczeniem wykorzystywała środki finansowe pozyskane w ramach dotacji celowej i majątkowej, rozliczając je w terminach określonych przepisami prawa.

Dostosowała również swoją działalność do uwarunkowań spowodowanych epidemią wywołaną przez wirusa SARS-CoV-2. Z powyższego powodu w drugim kwartale 2020 r. nastąpiło 99% obniżenie przychodów, w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego.

Oceniając skontrolowane obszary działalności Filharmonii, NIK wskazuje na nieprawidłowości, które dotyczyły:

- niespójnych rozwiązań organizacyjnych w sposobie reprezentacji jednostki, ponieważ Regulamin organizacyjny zawierał postanowienia niezgodne ze Statutem w odniesieniu do kierowania Filharmonią przez Dyrektora, Zastępcę Dyrektora oraz Głównego Księgowego;
- braku odpowiednich regulacji odnoszących się do przeprowadzania procesu rekrutacji na wolne stanowiska pracy, skutkujących niejednolitym sposobem postępowania z ogłoszeniami o wolnych stanowiskach pracy, w tym niewypełnieniem obowiązku publikacji takich ogłoszeń w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>5</sup>. Kolidowało to z wymogami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>6</sup>. Tym niemniej nie stwierdzono jednak zatrudnienia osób, które nie spełniałyby wymaganych kwalifikacji;
- niewłaściwego zabezpieczenia interesów Filharmonii w dwóch umowach o łącznej wartości 127,8 tys. zł, związanych z realizacją zamówienia publicznego, co skutkowało brakiem możliwości skorzystania z uprawnienia nałożenia kary umownej;
- wypłaty ryczałtu pieniężnego dla Dyrektora Filharmonii w kwocie 5,8 tys. zł za używanie prywatnego samochodu do celów służbowych, mimo braku tego rodzaju świadczeń w katalogu określonym w obowiązujących przepisach prawa.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Organizacja, funkcjonowanie i kierowanie samorządową instytucją kultury

#### Opis stanu faktycznego

1.1. Zarządzeniem Dyrektora z dnia 7 listopada 2017 r.<sup>8</sup> wprowadzony został Regulamin organizacyjny Filharmonii<sup>9</sup>. Uchwalenie Regulaminu było poprzedzone

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano opisową ocenę ogólną.

<sup>5</sup> Dalej: BIP.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1429, ze zm. Dalej: ustawa o dostępie do informacji.

<sup>7</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>8</sup> Nr 30/11/2017.

<sup>9</sup> Dalej: Regulamin lub Regulamin organizacyjny.

uzyskaniem pozytywnej opinii Organizatora Filharmonii<sup>10</sup> oraz zasięgnięciem opinii działających przy Filharmonii organizacji związkowych.

(akta kontroli Tom I str. 28-29, 58-59, 61-63)

**1.2.** Zgodnie z § 6 ust. 1 Statutu Filharmonii<sup>11</sup>, Dyrektor organizuje pracę Filharmonii, jednoosobowo odpowiada za całokształt jej działalności oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Natomiast w myśl § 5 ust. 2 Statutu, Dyrektor zarządza Filharmonią przy pomocy Zastępcy Dyrektora, powoływanego na wniosek Dyrektora. W Filharmonii w kontrolowanym okresie nie powołano Zastępcy Dyrektora.

Z kolei Regulamin organizacyjny Filharmonii stanowił w § 4 ust. 2, że Dyrektor zarządza Filharmonią przy pomocy Zastępcy Dyrektora oraz Głównego Księgowego. Wobec braku powołania Zastępcy Dyrektora w Filharmonii, wskazana regulacja sprowadzała się do tego, że Dyrektor zarządza Filharmonią przy pomocy Głównego Księgowego.

W umowie pomiędzy Dyrektorem a Organizatorem<sup>12</sup> nie uregulowano kwestii reprezentacji Filharmonii w sytuacji powierzania dodatkowych zadań artystycznych osobie piastującej stanowisko Dyrektora Filharmonii. W szczegółowych zasadach podejmowania dodatkowych zadań artystycznych przez osobę piastującą stanowisko Dyrektora instytucji kultury, Organizator wymagał uzyskania zgody Członka Zarządu Województwa Dolnośląskiego właściwego do spraw społecznych<sup>13</sup>. W praktyce umowy o dodatkowe zadanie artystyczne wykonywane przez osobę piastującą stanowisko Dyrektora Filharmonii zawierane były w Filharmonii pomiędzy Dyrektorem a Filharmonią reprezentowaną przez Głównego Księgowego na podstawie stosownego upoważnienia. W przypadku nieobecności Głównego Księgowego tożsame upoważnienie posiadał Zastępca Głównego Księgowego.

(akta kontroli Tom I str. 14)

**1.3.** Regulamin organizacyjny w § 4 ust. 3 stanowił, że w czasie nieobecności Dyrektora funkcje zarządzające pełni Zastępca Dyrektora lub Główny Księgowy, a w przypadku ich nieobecności – inny pracownik w ramach otrzymanego upoważnienia. Z uwagi, że w kontrolowanym okresie Dyrektor Filharmonii nie posiadał zastępcy, w przypadku jego nieobecności funkcje te na podstawie upoważnień wykonywali Główny Księgowy oraz Zastępca Głównego Księgowego.

(akta kontroli Tom I str. 34; Tom II str. 99-104)

**1.4.** Dyrektor Filharmonii w kontrolowanym okresie prowadził inną działalność zarobkową. Ponadto Dyrektor Filharmonii podejmował dodatkowe czynności o charakterze artystycznym na rzecz Filharmonii i za zgodną Organizatora. W przypadku, kiedy wykonywanie dodatkowych czynności artystycznych kolidowało z wykonywaniem obowiązków kierownika jednostki – Dyrektor korzystał z urlopu bezpłatnego. W czasie jego nieobecności zastępował go – co do zasady – Główny Księgowy, zgodnie z zapisami Regulaminu organizacyjnego i w zakresie stosownego upoważnienia. W innych przypadkach Dyrektor wykonywał zadania artystyczne poza godzinami pracy.

(akta kontroli Tom II str. 324)

<sup>10</sup> Województwo Dolnośląskie, reprezentowane przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego. Uchwała nr 4389/V/17 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 10 października 2017 r.

<sup>11</sup> Dalej: Statut. Statut stanowi załącznik do uchwały nr XXIV/568/12 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie nadania Statutu Filharmonii Dolnośląskiej w Jeleniej Górze.

<sup>12</sup> Umowa zawarta na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm.). Dalej: ustawa o działalności kulturalnej.

<sup>13</sup> Pismo Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 października 2013 r., znak: DS.-K 040/2/2013, L.dz. 2099/10/2013.

**1.5.** Zarządzeniem Dyrektora<sup>14</sup> od dnia 12 marca 2020 r. zawieszono organizowanie imprez artystycznych i rozrywkowych oraz do odwołania zawieszono zajęcia Orkiestry na terenie Filharmonii. Od 13 marca 2020 r. do odwołania zawieszono wyjazdy służbowe zagraniczne oraz udział w konferencjach i seminariach dla wszystkich pracowników Filharmonii, wstrzymano przyjazdy do Filharmonii gości zagranicznych oraz wstrzymano możliwość poruszania się po jej terenie innych osób poza pracownikami.

(akta kontroli Tom I str. 424-426)

**1.6.** Filharmonia nie otrzymała od Organizatora, dodatkowych środków finansowych, w związku z brakiem możliwości prowadzenia działalności artystycznej i innej przynoszącej przychody, spowodowanej stanem epidemicznym w kraju. Dyrektor wyjaśni, że Organizator wspierał Filharmonię poprzez utrzymanie dotacji podmiotowej na dotychczasowym poziomie. Filharmonia nie wniosowała o możliwość wykorzystania niewydatkowanych środków z dotacji podmiotowej na inne potrzeby, ponieważ wykorzystywała otrzymaną dotację na I półrocze 2020 r. w całości.

(akta kontroli Tom I str. 392)

**1.7.** W związku z wprowadzeniem ograniczenia w działalności twórczej, związanej z wszelkimi zbiorowymi formami kultury i rozrywki w okresie od dnia 14 marca 2020 r. na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej na skutek ogłoszonego stanu zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2<sup>15</sup>, poziom przychodów Filharmonii istotnie obniżył się. W porównaniu z tożsamym okresem w roku 2019 za II kwartał 2020 r., przychody Filharmonii Dolnośląskiej były niższe o 99%<sup>16</sup>.

(akta kontroli Tom I str. 392-404)

**1.8.** W dniu 1 kwietnia 2020 r. został zmieniony plan finansowy Filharmonii w związku z ograniczeniem działalności artystycznej w I połowie 2020 r., w odniesieniu do kosztów i przychodów działalności. W dniach 29 kwietnia 2020 r. i 27 maja 2020 r. dokonano kolejnych korekt planu finansowego w zakresie kosztów działalności. W dniu 27 maja 2020 r. dokonano również korekty planu działalności podstawowej na rok 2020.

(akta kontroli Tom I str. 392, 411-412, 414)

**1.9.** Zgodnie z zarządzeniem Dyrektora<sup>17</sup>, w okresie epidemii, przewidziano możliwość polecenia pracownikowi przez czas oznaczony świadczenia pracy określonej w umowie poza miejscem jego stałego wykonywania. Wprowadzono zasadę ograniczania bezpośrednich kontaktów i zastąpienia ich korespondencją elektroniczną lub kontaktem telefonicznym. Przewidziano możliwość organizowania przez kierowników komórek organizacyjnych pracy mieszanej, tj. rotacyjnie pracy zdalnej i pracy w siedzibie Filharmonii. Kierownicy komórek byli odpowiedzialni za uzgodnienie z pracownikiem zakresu i czasu trwania pracy zdalnej.

W Filharmonii ustalono odrębne zasady pracy zdalnej wobec pracowników artystycznych i pracowników administracyjnych. Pracownicy artystyczni wykonywali indywidualną pracę artystyczną poza siedzibą Filharmonii, natomiast pracownicy administracyjni pracowali w siedzibie z zachowaniem zasad bezpieczeństwa i reżimu sanitarnego. Ponadto pracownicy artystyczni samodzielnie nagrywali poszczególne partie utworów symfonicznych w ramach projektu „Filharmonia z dostawą do domu”, realizowany w ramach programu Instytutu Muzyki i Tańca

<sup>14</sup> Nr 9/03/2020 z dnia 11 marca 2020 r.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433, ze zm.) i kolejne, które regulowały tę kwestię następujące po sobie.

<sup>16</sup> Przychody za II kwartał 2019 r. – 248,2 tys. zł, przychody za II kwartał 2020 r. – 2,6 tys. zł.

<sup>17</sup> Nr 9/03/2020 z dnia 11 marca 2020 r.

„Kultura w sieci”. Nadzór obejmujący m.in. weryfikację przygotowanych przez muzyków nagrań, kontrolę ich prawidłowości oraz poziomu wykonawczego sprawował Dyrygent Filharmonii.

(akta kontroli Tom I str. 424-426; Tom II str. 303)

**1.10.** Filharmonia nie prowadziła audytu wewnętrznego, z uwagi na brak spełnienia przesłanek określonych w art. 274 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>18</sup>.

W strukturze organizacyjnej Filharmonii nie ujęto komórki dedykowanej audytowi bądź kontroli wewnętrznej.

W Filharmonii obowiązywał Regulamin kontroli zarządczej<sup>19</sup>. W myśl § 2 ww. Regulaminu, system kontroli zarządczej w Filharmonii oparty był na samokontroli i kontroli funkcjonalnej. Do samokontroli zobowiązani byli wszyscy pracownicy Filharmonii. Kontrola funkcjonalna była wykonywana przez pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych oraz przez innych pracowników, jeżeli obowiązki z zakresu wykonywania kontroli zostały określone w ich zakresie czynności służbowych bądź, co do których wykonywanie kontroli wynikało z innych przepisów. Nie sformalizowano sposobu dokumentowania wykonania obowiązków z zakresu samokontroli lub kontroli funkcjonalnej. Dyrektor wskazał, że kierownicy wszelkie wątpliwości i sugestie w tym zakresie omawiali podczas spotkań z Dyrektorem.

Poza Regulaminem kontroli zarządczej kwestie dotyczące systemu kontroli zostały uregulowane w odniesieniu do systemu kontroli finansowej w: „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów” oraz w „Polityce rachunkowości”, a także w odniesieniu do systemów informatycznych poprzez kontrolę dostępu, kontrolę systemów informatycznych, kontrolę tworzenia i zmian w aplikacjach oraz nadawanie uprawnień.

(akta kontroli Tom I str. 341-363)

**1.11.** Regulamin kontroli zarządczej przewidywał możliwość przeprowadzenia audytu wewnętrznego w Filharmonii „w przypadkach i na warunkach określonych w ustawie”. W kontrolowanym okresie nie był przeprowadzany audyt wewnętrzny.

(akta kontroli Tom I str. 351)

**1.12.** Według obowiązującego w Filharmonii Regulaminu kontroli zarządczej, na proces zarządzania ryzykiem składała się: identyfikacja ryzyka, analiza ryzyka i reakcja na ryzyko. Zgodnie z treścią ww. Regulaminu: „Kierownictwo oraz pracownicy zatrudnieni na stanowiskach funkcyjnych podczas narady na początku roku obrachunkowego omawiają plan finansowy na dany rok. Wyznaczają cele i zadania, analizują ryzyka oraz ustają reakcję i działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia ryzyk.”. W rejestrze ryzyk identyfikowano ryzyko do konkretnego działania lub zadania. Określano jego prawdopodobieństwo i reakcje pożądaną (działanie/tolerowanie), w przypadku podjęcia działania zawarto jego opis oraz wskazano osobę odpowiedzialną.

W załączniku do Regulaminu kontroli zarządczej określono rejestr ryzyk zidentyfikowanych w Filharmonii. Kwestia ta była omawiana przez Dyrektora z kierownikami na naradach w 2018 r. i w 2019 r. w trakcie których nie stwierdzono konieczności ich aktualizacji. Uaktualnienia rejestru ryzyk dokonano w 2020 r.<sup>20</sup>.

(akta kontroli Tom I str. 345-346)

**1.13.** W kontrolowanym okresie w Filharmonii przeprowadzono cztery kontrole zewnętrzne, w tym trzy prowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy – Okręgowy

<sup>18</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm. Dalej: *ufp*.

<sup>19</sup> Wprowadzony zarządzeniem Dyrektora Nr 35/2/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r.

<sup>20</sup> Zarządzenie Dyrektora Nr 01/01/2020 z dnia 21 stycznia 2020 r.

Inspektorat Pracy we Wrocławiu<sup>21</sup> oraz jedną przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego<sup>22</sup>. Tylko w przypadku jednej kontroli PIP z 2018 r. sformułowano wnioski do realizacji w zakresie funkcjonowania Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych<sup>23</sup>. Filharmonia pomimo obowiązku wynikającego z art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy<sup>24</sup>, nie powiadomiła PIP o terminie i sposobie realizacji ujętych w wystąpieniu wniosków. Dyrektor wskazał, że Filharmonia skierowała do PIP pismo – skargę, w którym odniesiono się do wniosków zawartych w wystąpieniu. Dyrektor podkreślił, że zarejestrowanie tego pisma<sup>25</sup>, jako korespondencji do właściwego organu, winno czynić zadość spełnieniu tego obowiązku. Ponadto późniejsze działania Filharmonii skutkowały zmianą zapisów Regulaminu ZFŚS. PIP przeprowadziła w 2020 r. kontrolę, której zakres dotyczył w szczególności zakresu funkcjonowania ZFŚS i w wyniku tej kontroli nie sformułowano wniosków.

(akta kontroli Tom I str. 329; Tom II str. 306)

**1.14.** Zgodnie z obowiązującym w Filharmonii Regulaminem kontroli zarządczej, pracownikom informacje bieżące powinny być przekazywane podczas realizowanych przez nich zadań. W miarę potrzeb ww. Regulamin przewidywał możliwość organizowania narad.

Komunikacja wewnętrzna w Filharmonii została oparta m.in. o narady kierowników, zebrania pracownicze, Internet, pocztę elektroniczną, wewnętrzną sieć telefoniczną i tablicę informacyjną<sup>26</sup>.

Ponadto pracownicy zatrudniani w Filharmonii otrzymywali pisemny zakres obowiązków i potwierdzali fakt zapoznania się z tym dokumentem.

(akta kontroli Tom I str. 238, 348-349; Tom II str. 72-74)

**1.15.** Dyrektor Filharmonii zgodnie z przyjętym Regulaminem kontroli zarządczej corocznie dokonywał samooceny stanu kontroli zarządczej. Samoocena ta dokonywana była podczas narady z kierownikami na początku roku. Z narady był sporządzany protokół, w którym umieszczano wzmiankę o przeprowadzeniu samooceny. Przedmiotem narad były m.in. kwestie dotyczące aktualności rejestru ryzyk, aktualności obowiązujących regulaminów i procedur oraz ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem, plany zadań do realizacji oraz omówienie planu finansowego.

(akta kontroli Tom II str. 307-310)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Regulacja zawarta § 4 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego stanowiąca, że „Dyrektor zarządza Filharmonią przy pomocy Zastępcy Dyrektora oraz Głównego Księgowego”:

1) była sprzeczna z § 5 ust. 2 Statutu, który stanowi, że „Dyrektor zarządza Filharmonią przy pomocy Zastępcy Dyrektora, którego powołuje i odwołuje Zarząd Województwa Dolnośląskiego na wniosek Dyrektora” oraz

2) stanowiła przekroczenie ustawowej kompetencji, która została zastrzeżona dla Organizatora w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o działalności kulturalnej, poprzez

<sup>21</sup> Dalej: PIP.

<sup>22</sup> Dalej: UMWD.

<sup>23</sup> Dalej: ZFŚS.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1251.

<sup>25</sup> Skarga na Inspektora PIP, rozpatrzona w trybie skargowym przez PIP.

<sup>26</sup> Np. zarządzenia Dyrektora dotyczące m.in. wprowadzenia Regulaminu pracy lub Regulaminu organizacyjnego były przekazane do wiadomości wszystkich kierowników działów, jak również zamieszczone na tablicy ogłoszeń.

określenie dodatkowego organu kierującego<sup>27</sup> przez inny niż ustawowo upoważniony do tego organ oraz w innym aniżeli ustawowo przewidzianym akcie prawa wewnętrznego. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ww. ustawy, instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. W tym rozumieniu statut jest dokumentem zawierającym zbiór przepisów regulujących strukturę, zadania i zasady działania danej instytucji kultury. Do uprawnień Organizatora na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o *działalności kulturalnej* należało określenie organów zarządzających, a dopiero w art. 13 ust. 3 tej ustawy ustawodawca przewidział określenie organizacji wewnętrznej instytucji kultury w regulaminie organizacyjnym nadawanym przez dyrektora tej instytucji. Wobec powyższego regulamin organizacyjny jest aktem niższego rzędu względem statutu oraz może doprecyzowywać tylko te kwestie, które są nieregulowane ustawowo lub statutowo, a są związane z organizacją wewnętrzną instytucji kultury.

Dyrektor Filharmonii wyjaśnił, że zgodnie z § 7 Statutu, to Dyrektor określa organizację wewnętrzną w Regulaminie organizacyjnym nadawanym przez niego po zasięgnięciu opinii Zarządu Województwa Dolnośląskiego oraz działających w Filharmonii związków zawodowych i stowarzyszeń twórców. Ponadto Dyrektor wskazał na pozytywną opinię projektu Regulaminu w ww. brzmieniu, zarówno ze strony Organizatora, jak i związków zawodowych oraz stowarzyszeń twórców.

NIK wskazuje, że należy oddzielić uprawnienia dyrektora instytucji kultury do ustalenia organizacji wewnętrznej od kompetencji określenia organów zarządzających. Przejawem dostosowania organizacji wewnętrznej będzie wskazanie osób zastępujących dyrektora w czasie jego nieobecności, w celu zapewnienia ciągłości zarządzania jednostką. Natomiast czym innym jest uprawnienie Organizatora, wywodzone z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o *działalności kulturalnej*, do określenia organów zarządzających. Ponadto ustawodawca wskazał, że kwestia ta powinna zostać uregulowana w statucie, co oznaczało zakaz przenoszenia tej regulacji do aktów niższego rzędu i zakaz doprecyzowania tej regulacji bez wyraźnie wskazanej ustawowej kompetencji, której ustawodawca nie przewidział w stosunku do dyrektora instytucji kultury.

(akta kontroli Tom I str. 14, 33; Tom II str. 302)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Postanowienia zawarte w Regulaminie organizacyjnym, odnoszące się do zarządzania Filharmonią przez Dyrektora przy pomocy Zastępcy Dyrektora oraz Głównego Księgowego, były niezgodne ze Statutem. W strukturze organizacyjnej Filharmonii nie wskazano komórki odpowiedzialnej za kontrolę lub audyt wewnętrzny, przyjęto natomiast uregulowania normujące mechanizmy zarządzania ryzykiem oraz wprowadzono procedury kontroli zarządczej. Filharmonia dostosowała swoją działalność do warunków podyktowanych trwaniem epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2, pomimo blisko 100% obniżenia poziomu jej przychodów.

#### OBSZAR

## 2. Działania w obszarze polityki zatrudnienia samorządowej instytucji kultury

Opis stanu faktycznego

2.1. Filharmonia nie opracowała pisemnych regulacji wewnętrznych dotyczących naboru pracowników. Z Regulaminu pracy wynikało, że decyzję o przyjęcie pracownika do pracy podejmuje Dyrektor. Przyjęcie pracownika artystycznego następowało dodatkowo po konsultacji z prowadzącym grupę/kierownikiem sekcji i Radą Artystyczną oraz po przesłuchaniu kandydata.

<sup>27</sup> Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku języka polskiego PWN, słowo „kierować” oznacza m.in. „zarządzać kimś, czymś, stać na czele czegoś lub wskazywać komuś sposób postępowania”, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/kierowac.html> [dostęp: 28 października 2020 r.].

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym do zadań Dyrektora należało realizowanie polityki kadrowej w zakresie doboru kadry i osób współpracujących. Natomiast do zadań Działu Kadr i Płac należało realizowanie zakładowej polityki zatrudnieniowej w oparciu o dyspozycje Dyrektora, we współpracy z kierownikami działów.

(akta kontroli Tom I str. 36, 104)

**2.2.** W latach 2018-2020 (I półrocze) w Filharmonii zawarto 21 umów o pracę, w tym 12 zawarto po ogłoszonych naborach na wolne stanowiska. Przeprowadzono 11 naborów na 12 etatów, w tym trzy nabory na stanowiska administracyjne i osiem na stanowiska artystyczne. Wszystkie etaty zostały obsadzone. W przypadku wszystkich 11 naborów ogłoszenia o naborze były zamieszczone na tablicy ogłoszeń Filharmonii, publikowane na stronie internetowej Filharmonii oraz w BIP.

Ustalono, że nie publikowano informacji w BIP o zamiarze zatrudnienia osób w ramach zastępstwa za nieobecnego pracownika (sześć przypadków) oraz w odniesieniu do trzech naborów na stanowiska, na których zatrudniono dwie osoby na czas nieokreślony i jedną na czas określony.

(akta kontroli Tom I str. 380-381; Tom II str. 49, 72-75, 304-305)

**2.3.** W Regulaminie pracy Filharmonii ustalono osobne zasady naboru na stanowiska artystyczne i administracyjne. W przypadku stanowisk artystycznych przewidziano obowiązek zorganizowania przesłuchania. W badanych ośmiu naborach na stanowiska artystyczne zgodnie z wymogami ww. Regulaminu było przeprowadzone przesłuchanie. Z przesłuchania sporządzano każdorazowo protokół. Tylko w jednym przypadku brakowało ostatecznego protokołu drugiego etapu przesłuchania. Dyrektor wskazał, że kwestia przesłuchania w dwóch etapach była „symboliczna” i wynikała z kwestii repertuarowych: I etap – utwory solo, II etap – utwory orkiestra, wobec czego, to było przyczyną niesporządzenia protokołu z II etapu przesłuchania.

W przypadku stanowisk administracyjnych, przyjmowani pracownicy posiadali kwalifikacje spełniające wymagania opisane w ogłoszeniu o pracę. Dyrektor Filharmonii wskazał, że w przypadku stanowisk administracyjnych odbywała się rozmowa rekrutacyjna z osobami spełniającymi podstawowe wymagania opisane w ogłoszeniu. Po ocenie kandydatów przez komisję składającą się z kierownika działu, Dyrektora Filharmonii i dyrygenta, następował ostateczny wybór kandydata. Procesu wyboru nie dokumentowano pisemnie, a przekazanie decyzji następowało drogą telefoniczną do wybranego kandydata.

W przypadkach osób, które zostały zatrudnione na podstawie umów na zastępstwo w pięciu przypadkach nie wytworzono dokumentacji uzasadniającej zatrudnienie. W jednym przypadku w aktach osobowych zamieszczono pismo Dyrygenta, uzasadniające odstępianie od procedury przesłuchania pracownika artystycznego z uwagi na dotychczasową satysfakcjonującą współpracę. Dodatkowo w trzech przypadkach w aktach osobowych znajdowały się pozytywne opinie Dyrygenta dotyczące osoby zatrudnianej.

(akta kontroli Tom I str. 36, 104; Tom II str. 72-75, 304-305)

**2.4.** W latach 2018-2020 (I półrocze) w Filharmonii trzykrotnie dokonano zmian na stanowiskach pracy. Zmiany polegające na przeniesieniu pracownika na inne stanowisko pracy były dokonywane w 2018 r. (w odniesieniu do jednego pracownika) i w 2019 r. (dwóch pracowników). Dotyczyły one osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony. Pracownicy posiadali niezbędne kompetencje do pracy na stanowisku, na które zostali przeniesieni. Przeniesienia wynikały m.in. z usprawiedliwionej nieobecności zastępowanego pracownika lub uzasadnionej potrzeby pracodawcy. W przypadku przeniesienia na inne stanowisko pracownik był kierowany na badania lekarskie oraz był mu przedstawiany nowy zakres obowiązków.

Zgodnie z obowiązującym Regulaminem pracy Dyrektor przyjmował pracowników w sprawach skarg i wniosków w każdy dzień w godzinach pracy Filharmonii. W kontrolowanym okresie nie odnotowano skarg i wniosków pracowników Filharmonii.

Zasady nagradzania pracowników Filharmonii zostały określone w Regulaminie pracy, który przewidywał nagrody i wyróżnienia za wzorowe wypełnianie obowiązków, przejawianie inicjatyw i podnoszenie wydajności pracy oraz jej jakości. Regulacja ta zawierała zamknięty katalog nagród i wyróżnień, do których należały: nagroda pieniężna, pochwała pisemna, pochwała publiczna i dyplom uznania. Nagrody mogły być przyznawane przez Dyrektora Filharmonii z własnej inicjatywy lub na wniosek bezpośredniego przełożonego. W kontrolowanym okresie nie przyznano nagród pracownikom Filharmonii.

W Regulaminie pracy przewidziano również odpowiedzialność porządkową pracownika za: nieprzestrzeganie ustalonego porządku pracy, Regulaminu pracy, przepisów BHP oraz p.poż. W takich sytuacjach Regulamin Pracy przewidywał możliwość ukarania pracownika karą upomnienia lub nagany. W kontrolowanym okresie wystąpiły trzy przypadki nałożenia kar. Wszystkie trzy kary zostały nałożone w 2018 r., w związku, z czym informacje o nich zostały po ustawowym czasie usunięte z akt osobowych pracowników. Kierownik Działu Kadr i Płac wskazał, że w okresie objętym kontrolą nałożono: dwie kary w formie upomnienia i jedną karę nagany. Kary nałożono na dwóch pracowników artystycznych i jednego pracownika administracyjnego. Powodami nałożenia kar upomnienia było nieprzestrzeganie ustalonej organizacji i porządku w procesie pracy polegających na niewykonaniu polecenia służbowego oraz nieodpowiedniej organizacji pracy podczas podróży służbowej poprzez nierzetelne wypełnienie dokumentów. Kara nagany została nałożona za dwukrotne niewykonanie polecenia służbowego.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych<sup>28</sup> w Filharmonii konsultowane były z działającymi w niej organizacjami pracowników kwestie dotyczące m.in.: [1] w 2018 r. – porozumienia w sprawie wysokości stawek za koncerty ponadnormowe i audycje, w sprawie projektu Regulaminu pracy i Regulaminu wynagradzania, zmian w harmonogramie pracy, kandydata do Rady Artystyczno-Programowej oraz aneksowania Regulaminu ZFŚS; [2] w 2019 r. – w sprawie zmian w Regulaminie wynagradzania i zmian w ZFŚS, konsultacje w sprawie podwyżki wynagrodzeń oraz ekwiwalentu na akcesoria i własny instrument; [3] w 2020 r. – konsultacje w sprawie podwyżek dla pracowników.

Filharmonia, jako pracodawca, terminowo współpracowała z organizacjami związkowymi. Organizacje związkowe czynnie uczestniczyły w opiniowaniu i konsultacjach przedkładając swoje stanowiska.

(akta kontroli Tom I str. 119-121, 382-384; Tom II str. 76-77; Tom III str. 318-319, 325-349)

**2.5.** W latach 2018-2020 (I półrocze) nie zatrudniano pracowników administracyjnych na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło. Filharmonia nie opracowała regulacji wewnętrznych odnoszących się do zawierania umów cywilnoprawnych.

(akta kontroli Tom I str. 380-381; Tom II str. 71)

**2.6.** W Filharmonii nie opracowano regulacji wewnętrznych dotyczących zasad odbywania szkoleń oraz innych form doskonalenia i kształcenia pracowników. Dyrektor Filharmonii wskazał, że pracownicy byli kierowani na szkolenia obligatoryjne BHP, które mają określony termin ważności. Ponadto pracownicy kierowani byli na szkolenia kierunkowe związane z utrwaleniem wiedzy potrzebnej na zajmowanym stanowisku pracy. Pracownicy mogli również samodzielnie zgłosić

<sup>28</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 263, ze zm.

chęć uczestnictwa w szkoleniu. Każde skierowanie na szkolenie wymagało podpisania karty zgłoszenia przez Dyrektora Filharmonii.

W latach 2018-2020 (I półrocze) nie było przypadków odmowy na udział w szkoleniu przez pracownika. W tym okresie pracownicy Filharmonii nie uczestniczyli w innych formach doskonalenia i doksztalcania.

(akta kontroli Tom II str. 315)

**2.7.** Kwestię podejmowania dodatkowych zadań artystycznych przez osoby zatrudnione w Filharmonii na podstawie umowy o pracę były ujęte w § 8 pkt 4 Regulaminu pracy<sup>29</sup>. Regulacja ta nie odnosiła się stricte do procedury podejmowania dodatkowych zadań artystycznych, a konstytuowała zakaz ich podejmowania, określając wyjątek od tej reguły. Zabronione było podjęcie przez pracownika artystycznego dodatkowego zatrudnienia lub zajęć na rzecz innego podmiotu bez uzyskania zgody pracodawcy, na pisemny wniosek pracownika. Niemniej jednak pracownik ten nie musiał uzyskać zgody, jeżeli jego dodatkowe zatrudnienie lub zajęcie nie będzie kolidowało z wykonywaniem obowiązków wynikających ze stosunku pracy.

Podejmowanie dodatkowych zadań artystycznych w Filharmonii przez Dyrektora, kwestia została uregulowana w umowie zawartej pomiędzy Dyrektorem Filharmonii a Organizatorem w sprawie określenia warunków organizacyjno-finansowych oraz programu działania Filharmonii<sup>30</sup>. Zgodnie z § 11 ust. 1 tej umowy, Dyrektor może wykonywać dodatkowe zadania artystyczne w Filharmonii zgodnie z zasadami przyjętymi przez Organizatora. Jednocześnie zgodnie z § 11 ust. 2 ww. umowy, Dyrektor został zobowiązany do niepodejmowania bez uprzedniej zgody Organizatora czynności związanych z zarządzaniem innymi podmiotami działającymi w strefie kultury.

(akta kontroli Tom I str. 18-22, 102-103)

**2.8.** W Filharmonii powierzano wykonanie dodatkowych zadań artystycznych zarówno pracownikom zewnętrznym, jak i pracownikom etatowym. Wybór osoby, która miała wykonać dodatkowe zadanie artystyczne zależał m.in. od doświadczenia, umiejętności, dostępności, wysokości wynegocjowanego honorarium oraz kalkulacji dodatkowych kosztów, np. zakwaterowania (dotyczyło pracowników zewnętrznych).

W Filharmonii nie opracowano regulacji dotyczących zawierania umów o dodatkowe zadania artystyczne z własnymi pracownikami, w tym zasad negocjacji honorarium.

W latach 2018-2020 (I półrocze) stawki pracowników Filharmonii za powtarzające się wykonane dzieła przedstawiały się następująco: [1] „autorskie opracowanie i publiczne wykonanie partii śpiewu podczas koncertu kameralnego” – od 220 zł do 970 zł; [2] „autorskie opracowanie i publiczne wykonanie partii waltorni podczas koncertu symfonicznego” – od 450 zł do 550 zł; [3] „autorskie opracowanie i publiczne wykonanie partii waltorni i poprowadzenie audycji umuzykalniających dla dzieci i młodzieży” (za miesiąc) od 1 140 zł do 3 640 zł.

Stawki za pojedyncze dzieła kształtowały się następująco: [1] „autorskie opracowanie i publiczne wykonanie partii saksofonu” – 220 zł; [2] „autorskie opracowanie i publiczne wykonanie partii *tin whistle*” – 440 zł; [3] „autorskie opracowanie tłumaczenia libretta opery w dwóch wersjach językowych i przygotowanie prezentacji oraz wyświetlanie prezentacji podczas prób” – 1 500 zł.

Stawki Dyrektora Filharmonii za podejmowane przez niego dodatkowe zadania artystyczne wynosiły: [1] „autorskie opracowanie i publiczne wykonanie partii śpiewu

<sup>29</sup> Zarządzenie Dyrektora Filharmonii Nr 24/06/2018 z dnia 18 czerwca 2018 r.

<sup>30</sup> Umowa zawarta na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy o działalności kulturalnej.

– od 2 000 zł do 5 000 zł; [2] „autorskie przygotowanie inscenizacji i reżyseria koncertu” – 3 000 zł (koncert symfoniczny) i 12 000 zł (opera).

Polecenie wykonania dodatkowych zadań artystycznych z zakresu wykonania partii saksofonu lub partii *tin whistle* było podyktowane potrzebą organizacyjną koncertu. Polecenie wykonania dodatkowych zadań artystycznych z zakresu wykonania partii śpiewu lub partii waltorni oraz partii waltorni i audycji umuzykalniających dotyczyło pracowników Filharmonii zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych. Stawki ustalano każdorazowo indywidualnie biorąc pod uwagę rodzaj programu, ceny biletów, miejsce realizacji koncertu, jego długość, przewidywane koszty i przychody z całego zadania.

Powierzenie wykonania dodatkowych zadań artystycznych dla Dyrektora Filharmonii każdorazowo było poprzedzone analizą oraz wyrażeniem zgody przez Organizatora. W zakres analizy wchodziły przede wszystkim kwestie finansowe i analiza rynku pod względem optymalnej obsady.

W treści umów o dzieło zawarto m.in.: [1] przedmiot umowy, [2] upoważnienie do korzystania z nazwiska lub pseudonimu celem promocji Filharmonii, [3] miejsce i termin wykonania przedmiotu umowy, [4] honorarium, które miało być płatne na podstawie rachunku wykonawcy w terminie 30 dni od daty jego otrzymania, [5] oświadczenie wykonawcy, że dzieło stanowi jego artystyczne wykonanie i jest przedmiotem prawa autorskiego, którym może samodzielnie rozporządzać, [6] klauzula przeniesienia praw autorskich majątkowych na Filharmonię.

(akta kontroli Tom I str. 386; Tom II str. 93-98, 305-311)

**2.9.** W latach 2018-2020 (I półrocze) w Filharmonii podpisano łącznie 37 umów o podjęcie dodatkowego zadania artystycznego, w tym: 19 na łączną kwotę 37,1 tys. zł w 2018 r., 17 w wysokości 22,9 tys. zł w 2019 r. oraz jedną umowę na kwotę 0,6 tys. zł w 2020 r.

Dyrektor wyjaśnił, że kwestia powierzenia zadań artystycznych związana była z określonymi kompetencjami, takimi jak doświadczenie, umiejętność prelekcji, umiejętność wykonania określonej partii lub repertuaru. Równie istotnymi elementami przy podejmowaniu takiej decyzji zdaniem Dyrektora była dyspozycyjność pracownika, wysokość wynegocjowanego honorarium oraz kalkulacja dodatkowych kosztów związanych z zakwaterowaniem, który to koszt pojawiał się w przypadku zatrudnienia artysty z innego miasta.

(akta kontroli Tom I str. 386-387)

**2.10.** Zgodnie z Regulaminem wynagradzania ustalono normę miesięczną koncertów, która wynosiła dla muzyka orkiestrowego lub muzyka solisty – od dwóch do czterech koncertów, natomiast dla osoby zatrudnionej na stanowisku koncertmistrza, zastępcy koncertmistrza i koncertmistrza orkiestry – od jednego do trzech. Norma koncertów dla dyrygenta została ustalona w stosunku rocznym i wynosiła od dwóch do czterech koncertów dla I dyrygenta i od trzech do sześciu dla dyrygenta. Pracownikom artystycznym Filharmonii przysługiwało dodatkowe wynagrodzenie za koncerty ponadnormatywne w wysokościach 110 zł za koncert umuzykalniający, 220 zł za koncert symfoniczny/kameralny/Niedzielny Poranek Umuzyczniający. Osobno określono dodatkowe wynagrodzenie za czynności ponadnormatywne Dyrygenta od 500 zł do 1 500 zł za koncert umuzykalniający oraz od 1 000 zł do 3 000 zł za koncert symfoniczny/kameralny/Niedzielny Poranek Umuzyczniający. Ponadto ustanowiono stawkę za audycje umuzykalniające, odpowiednio 40 zł w placówce przedszkolnej i 50 zł w placówce szkolnej.

W kontrolowanym okresie występowały przypadki przekroczenia normy koncertów: [1] w 2018 r. – dotyczyło to dwóch osób w wymiarze dwóch koncertów oraz dwóch osób po jednym koncercie; [2] w 2019 r. – dotyczyło to dwóch osób w wymiarze dwóch koncertów oraz dwóch osób po jednym koncercie; [3] w 2020 r. (I półrocze) –

dotyczyło to 23 osób po jednym koncercie. Osobom tym wypłacono wynagrodzenie za koncert ponadnormowy w wysokości wynikającej z Regulaminu wynagradzania.

W ww. Regulaminie ujęto również możliwość przyznania dodatkowego wynagrodzenia za udział w próbach i sesjach związanych z nagraniem płyty audio. Wynagrodzenie z tym związane miało charakter uznaniowy. W latach 2018-2020 (I półrocze) pracownikom Filharmonii wypłacono dodatkowe wynagrodzenie za udział w próbach związanych z nagraniem przez Filharmonię płyty audio CD. W nagraniu płyty było zaangażowanych 61 muzyków. Średnie dodatkowe wynagrodzenie wynosiło w zależności od grupy instrumentów od ok. 750 zł do 1 000 zł.

(akta kontroli Tom I str. 162-163, 175-176, 194, 210-211; Tom III str. 310 -315, 319-320)

**2.11.** Ze świadczeń dodatkowych w rozumieniu ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>31</sup> w latach 2018-2020 (I półrocze) w Filharmonii korzystali Dyrektor Filharmonii i Główny Księgowy.

W kontrolowanym okresie wypłacono Dyrektorowi i Głównemu Księgowemu nagrody jubileuszowe za 20 lat pracy. Nagrody zostały przyznane w wysokości odpowiadającej 75% wynagrodzenia miesięcznego. Nagroda jubileuszowa Dyrektora Filharmonii została przyznana zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania<sup>32</sup> przez Organizatora. W przypadku Głównego Księgowego nagroda została przyznana zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia, przez Dyrektora Filharmonii.

Dyrektorowi oraz Głównemu Księgowemu wypłacono również nagrodę roczną, o której mowa w ustawie o wynagradzaniu. Nagrody te były wypłacane w wysokości nieprzekraczającej kwoty, o której mowa w art. 10 ust. 7 ww. ustawy.

Ponadto Dyrektor Filharmonii na podstawie corocznie zawieranych umów z Filharmonią reprezentowaną w tych umowach przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego realizującego czynności z zakresu prawa pracy otrzymywał ryczałt za używanie samochodu prywatnego do celów służbowych. W umowach za lata 2018-2020 coroczny limit kilometrów określony w umowach wynosił 300. Z tytułu obowiązywania tych umów, w okresie objętym kontrolą, Filharmonia wypłaciła Dyrektorowi 5,8 tys. zł.

(akta kontroli Tom II str. 78-89; Tom III str. 351)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W trzech spośród 15 przypadków zatrudniono pracowników bez uprzedniego ogłoszenia o naborze w BIP, co było niezgodne z przepisami ustawy o dostępie do informacji. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, podmioty reprezentujące jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego mają obowiązek udostępniania informacji publicznej. Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g tej ustawy, jest informacja o naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska (w zakresie określonym w przepisach odrębnych). Udostępnienie informacji publicznej powinno nastąpić w BIP, zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji. Natomiast na podstawie art. 8 ust. 3 tej ustawy, Filharmonia zobligowana była do udostępniania w BIP informacji publicznej o naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2136. Dalej: ustawa o wynagradzaniu.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1399. Dalej: rozporządzenie w sprawie świadczeń dodatkowych.

Dyrektor Filharmonii wyjaśnił, że zatrudnienie trzech osób bez uprzedniego zamieszczenia ogłoszenia w BIP dotyczyło muzyków, którzy przez dłuższy czas wcześniej współpracowali z Filharmonią. Ponadto były to osoby gwarantujące natychmiastową realizację zamierzonych efektów, bez potrzeby wprowadzania i uczenia pracy w zespole.

W ocenie NIK brak ściśle określonych i jednorodnych zasad upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy (niezależnie od charakteru pracy) mógł doprowadzić do dowolności w doborze trybu postępowania i w sposób – niezamierzony – limitować dostęp do informacji osobom zainteresowanym naborami. Zatem działanie Filharmonii w przedmiocie niejednolitego postępowania co do ogłoszeń należało ocenić jako nie w pełni rzetelne.

(akta kontroli Tom II str. 72-75, 304-305)

2. Filharmonia wypłaciła w latach 2018-2020 (I półrocze) Dyrektorowi ryczałt pieniężny z tytułu używania prywatnego samochodu do celów służbowych w kwocie 5,8 tys. zł, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadczeń dodatkowych, w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu. Wypłaty następowały na podstawie umów zawartych pomiędzy Dyrektorem a Filharmonią reprezentowaną przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego, w sprawie używania samochodu prywatnego do celów służbowych.

Dyrektor wyjaśnił, że w planach działalności Filharmonii na dany rok ujęta była kwota ryczałtu za używanie przez niego prywatnego samochodu do celów służbowych. Wydatki na ten cel pokrywane były z przychodów Filharmonii. Ponadto Filharmonia posiadała opinię prawną Organizatora dotyczącą możliwości zawierania umów cywilnoprawnych z Dyrektorem Filharmonii w rzeczonym zakresie.

NIK nie podziela powyższych argumentów, ponieważ zarówno rozporządzenie w sprawie świadczeń dodatkowych, jak i obowiązujący w Filharmonii Regulamin wynagradzania nie przewidywał wypłaty pracownikom ryczałtu pieniężnego z tytułu używania prywatnego samochodu do celów służbowych. Katalog świadczeń dodatkowych został wyraźnie sprecyzowany w ww. rozporządzeniu i tylko te w nim wymienione mogły być wypłacane Dyrektorowi.

(akta kontroli Tom II str. 81-89)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Filharmonii nie funkcjonowały formalne regulacje dotyczące przeprowadzania procesu rekrutacji na wolne stanowiska pracy, co spowodowało niejednolite podejście w przypadku publikacji ogłoszeń o wolnych stanowiskach. Ponadto, wbrew zapisom ustawy o dostępie do informacji publicznej, Filharmonia w trzech przypadkach nie dokonała publikacji w BIP ogłoszeń o naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska. Nie stwierdzono jednak zatrudnienia osób, które nie spełniałyby wymaganych kwalifikacji. Zlecenie dodatkowych zadań artystycznych, w tym dla Dyrektora, wynikało wyłącznie z potrzeb artystycznych Filharmonii i było poprzedzone analizami. Dyrektorowi Filharmonii wypłacono ryczałt pieniężny za używanie prywatnego samochodu do celów służbowych mimo braku tego rodzaju świadczeń w katalogu określonym w rozporządzeniu w sprawie świadczeń dodatkowych, jak również w regulacjach wewnętrznych.

### 3. Działania w zakresie realizacji zamówień publicznych udzielanych przez samorządową instytucję kultury

Opis stanu faktycznego

3.1. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym za przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>33</sup> oraz *ufp* w zakresie realizowanych dostaw, usług i robót budowlanych odpowiadał Dział Techniczny.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Dalej: *Pzp*.

Dyrektor Filharmonii wskazał, że nie wyodrębniono osobnej komórki do obsługi zamówień publicznych. Kierownik każdego działu odpowiadał za realizację procedur związanych z zamówieniami publicznymi.

Pracownicy odpowiedzialni za przeprowadzanie postępowań o zamówienia publiczne byli systematycznie w kontrolowanym okresie szkoleni.

(akta kontroli Tom I str. 45, 364; Tom III str. 353)

**3.2.** W Filharmonii obowiązywał Regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro<sup>34</sup>. Regulamin ten nie miał zastosowania m.in. do zamówień, których szacunkowa wartość nie przekraczała 5 tys. euro lub których przedmiotem są dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej związanej z organizacją koncertów, konkursów, festiwali, przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej, jeżeli zamówienia te nie służą wyposażeniu zamawiającego w środki trwale przeznaczone do bieżącej obsługi jego działalności.

W odniesieniu do zamówień, do których istnieje obowiązek stosowania *Pzp*, nie wprowadzono regulacji wewnętrznych. Dyrektor powołał stałą trzyosobową komisję przetargową<sup>35</sup> oraz określił regulamin tej komisji<sup>36</sup>.

(akta kontroli Tom I str. 321-324, 427-431)

**3.3.** Zgodnie z Regulaminem zamówień publicznych, przed wszczęciem procedury udzielania zamówienia należało z należytą starannością oszacować wartość zamówienia w celu ustalenia, czy istnieje obowiązek stosowania *Pzp* albo tego Regulaminu oraz, czy wydatek ma pokrycie w planie finansowym. Ponadto w ww. Regulaminie w zakresie przestrzegania zasad legalności i rzetelności wydatków, odwoływał się m.in. do *ufp*, a także wytycznych wynikających z przepisów o współfinansowaniu zamówień ze środków europejskich.

(akta kontroli Tom I str. 322)

**3.4.** W latach 2018-2020 (I półrocze) w Filharmonii przeprowadzono łącznie 17 postępowań o zamówienie publiczne, z tego osiem w 2018 r. i dziewięć w 2019 r. Z zastosowaniem *Pzp* przeprowadzono: dwa postępowania w trybie przetargu nieograniczonego i jedno w trybie z wolnej ręki. Z kolei z zastosowaniem Regulaminu zamówień publicznych z uwagi na wyłączenie stosowania *Pzp* w trybie art. 4 pkt 8 tej ustawy przeprowadzono 13 postępowań. Jedno postępowanie przeprowadzono z wyłączeniem stosowania *Pzp* w trybie art. 4d ust. 1 pkt 2 i przeprowadzono je stosując odpowiednio Regulamin zamówień publicznych.

Badaniem objęto cztery spośród 17 postępowań<sup>37</sup>. W postępowaniach ustalono proporcjonalne kryteria wyboru wykonawców, umożliwiające wybór najkorzystniejszej oferty. W dwóch postępowaniach, do których stosowano przepisy *Pzp* – w jednym postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego oraz jednym postępowaniu w trybie z wolnej ręki – objętych szczegółowym badaniem, nie wystąpiła okoliczność skorzystania przez wykonawców z procedur odwoławczych.

(akta kontroli Tom I str. 364, 442-445)

**3.5.** Wszystkie wydatki na przeprowadzone postępowania o udzielenie zamówień publicznych (zarówno te, do których stosowano *Pzp*, jak i regulacje wewnętrzne),

<sup>34</sup> Dalej: Regulamin zamówień publicznych.

<sup>35</sup> Zarządzenie Dyrektora Nr 9/03/2017 z dnia 8 marca 2017 r.

<sup>36</sup> Zarządzenie Dyrektora Filharmonii Nr 23/09/2015 z dnia 23 września 2015 r.

<sup>37</sup> [1] w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę samochodów dla Filharmonii; [2] w trybie z wolnej ręki na dostawę samochodu ciężarowego typu furgon z zabudową kontenerową o DMC do 3,5 tony oraz dwóch przeprowadzanych z pominięciem stosowania *Pzp* na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 2 tej ustawy, tj.: [3] na zapewnienie usług noclegowych dla wykonawców koncertów i [4] usługę realizacji zadania pn. Premiera Opery Nabucco – Giuseppe Verdiego w Zgorzelcu w zakresie techniki scenicznej (oświetlenia, nagłośnienia, sceny, ekranów LED), podzielone na dwa zdania.

zostały ujęte w planie finansowym Filharmonii. Umowy były zawierane z wykonawcami, którzy przedstawili najkorzystniejsze oferty. Wszystkie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego były związane z bieżącą działalnością Filharmonii (np. usługi noclegowe dla muzyków/solistów spoza Jeleniej Góry), jej rozwojem (np. zakup samochodów do obsługi zadań Filharmonii) lub konkretnymi zadaniami realizowanymi przez Filharmonię w danym roku (np. zamówienia związane z premierą opery Nabucco).

(akta kontroli Tom I str. 442-445, 458, 463, 480; Tom II str. 11)

**3.6.** Umowy pomiędzy Filharmonią, jako zamawiającym, a wykonawcami, w ramach badania NIK<sup>38</sup>, były zawierane prawidłowo w zakresie reprezentacji obydwu stron.

Wszystkie umowy zawierały postanowienia dotyczące zmian. Przewidziano w nich, że zmiana umowy wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności. W przypadku umowy dotyczącej zamówień, do której stosowano *Pzp*, w specyfikacji istotnych warunków zamówienia przewidziano możliwość zmian, zgodnie z art. 144 *Pzp*. We wszystkich zbadanych umowach ujęto uprawnienie zamawiającego, jak i wykonawcy, do nałożenia kar umownych. W dwóch umowach zastrzeżono prawo zamawiającego do potrącania kar umownych z wynagrodzenia wykonawcy. W kontrolowanych postępowaniach nie wystąpiły przypadki nakładania kar umownych. We wszystkich umowach uregulowano również prawo dochodzenia przez zamawiającego odszkodowania przewyższającego zastrzeżone kary umowne, a także przewidziano prawo odstąpienia od umowy. W dwóch przypadkach nie opisano przesłanek odstąpienia, które to mogło być podstawą do naliczenia kar umownych. W dwóch umowach dotyczących nabycia przez zamawiającego środka trwałego uregulowano kwestie dotyczące odbioru rzeczy w trybie protokolarnym i warunki gwarancyjne.

(akta kontroli Tom I str. 432-437, 446-447, 452-454, 459-462, 467-472; Tom II str. 1-5)

**3.7.** W zawartych przez Filharmonię umowach, objętych badaniem NIK, nie dokonywano zmian.

(akta kontroli Tom I str. 432-437)

**3.8.** Skontrolowane przez NIK umowy były realizowane terminowo i w pełnym zakresie. W przypadku dwóch umów dotyczących nabycia przez zamawiającego środka trwałego odbiór nastąpił w formie protokołu, który zawierał dane techniczne odbieranego samochodu oraz opis przedmiotów i dokumentów wydawanych wraz z pojazdem. Filharmonia, jako zamawiający sprawowała nadzór nad realizacją zamówień, poprzez w szczególności utrzymywanie stałego kontaktu z wykonawcami.

(akta kontroli Tom I str. 432-437, 478; Tom II str. 9)

**3.9.** Wypłata wynagrodzeń z tytułu realizacji zleconych prac dokonywana była po ich wykonaniu. Wypłaty wynagrodzeń były dokonywane w terminie i kwotach<sup>39</sup> wynikających z umów. Nie ujawniono przypadków realizacji umowy niezgodnie z jej postanowieniami, ani przypadków nakładania kar umownych.

(akta kontroli Tom I str. 432-437)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W dwóch umowach zawartych w 2019 r.<sup>40</sup>, uwzględniono możliwość obciążenia przeciwnej strony umowy karą umowną, m.in. z tytułu odstąpienia od umowy, to nie

<sup>38</sup> O którym mowa w pkt 3.4.

<sup>39</sup> [1] umowa nr 199/2018 – 17,2 tys. zł, [2] umowa nr 88/2019 – 33,2 tys. zł, [3] umowa nr 87/2019 – 94,6 tys. zł, [4] umowa nr 74/2019 – 87,6 tys. zł, [5] umowa nr 84/2019 – 134,2 tys. zł.

<sup>40</sup> Związanych z realizacją zadania pn. „Premiera Opery Nabucco – Giuseppe Verdiego w Zgorzelcu”, dotyczących realizacji usługi „montażu sceny wraz z oświetleniem i ekranami LED oraz obsługę realizacyjną i techniczną przez cały okres trwania prób i opery” oraz usługi „montażu nagłośnienia oraz obsługi realizacyjnej i technicznej nagłośnienia przez cały okres trwania prób i opery”. Umowy o łącznej wartości 127,8 tys. zł.

wskazano warunków, w jakich to odstępianie mogłoby nastąpić. Tym samym nie było faktycznej możliwości skorzystania z uprawnienia nałożenia kary umownej. W ocenie NIK świadczy to o nierzetelnym działaniu w zakresie zabezpieczenia interesu Filharmonii.

W wyjaśnieniach Dyrektor Filharmonii przywołał regulacje art. 636 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*<sup>41</sup> i wskazał na fakt, że umowy te miały charakter mieszany, tj. dzieło z elementami świadczenia usług. Wobec tego – w jego ocenie – uprawnienia były egzekwowalne, ponieważ Filharmonia mogła odstąpić w przypadku wykonywania dzieła w sposób wadliwy na podstawie regulacji KC.

W ocenie NIK nie ma podstaw do uwzględnienia argumentów przedstawionych w wyjaśnieniach. Powyższe usługi nie miały cech dzieła, ponadto powołana regulacja art. 636 § 1 KC przewiduje instytucję odstąpienia, jako alternatywną po nieskutecznym wezwaniu wykonującego dzieło do zaprzestania jego wykonywania w sposób wadliwy. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku obu tych umów nie nastąpiły okoliczności uprawniające strony do nałożenia na siebie kar umownych. Filharmonia, jako instytucja publiczna, w szczególności realizując przedsięwzięcie, które było przedmiotem dotacji, zarówno ze środków budżetu Województwa Dolnośląskiego, jak i budżetu Państwa, winna dochować należytej staranności przy konstruowaniu postanowień umownych. Zgodnie z art. 395 § 1 KC, prawo odstąpienia musi być zastrzeżone w ciągu oznaczonego terminu i prawo to można wykonać jedynie poprzez złożenie oświadczenia drugiej stronie. Wobec czego, jeżeli ww. umowy zawierały uprawnienie do nałożenia kary umownej w takim przypadku, to szczegółowo powinny regulować przede wszystkim warunek, który zaktualizuje to uprawnienie. W takiej sytuacji takim warunkiem byłyby okoliczności związane z prawem do odstąpienia od umowy.

(akta kontroli Tom I str. 453, 461; Tom II str. 326)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Działania Filharmonii w zakresie przeprowadzania postępowań o zamówienie publiczne były prawidłowo i skutecznie realizowane w oparciu o uregulowania wewnętrzne oraz regulacje ustawowe. Zawierane przez Filharmonię umowy zabezpieczały jej interes, poza dwoma przypadkami nieuregulowania prawa do odstąpienia od umowy, co uniemożliwiało korzystanie z uprawnienia do nałożenia kary umownej. Niemniej jednak zawarte umowy były realizowane prawidłowo i terminowo oraz nie wystąpiły przypadki, w których Filharmonia musiałaby nałożyć na wykonawców kary umowne.

## 4. Prowadzenie gospodarki finansowej samorządowej instytucji kultury

Opis stanu faktycznego

**4.1.** Filharmonia otrzymała od Organizatora dotację podmiotową w wysokości 5 320 tys. zł w 2018 r., 5 260 tys. zł w 2019 r. oraz 5 341 tys. zł w 2020 r.

Filharmonia otrzymywała również dotacje celowe<sup>42</sup>, w tym: [1] w 2018 r. – 431 tys. zł od Organizatora z budżetu województwa dolnośląskiego oraz 203 tys. zł od Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego<sup>43</sup> oraz Instytutu Muzyki i Tańca<sup>44</sup>; [2] w 2019 r. – 457 tys. zł od Organizatora z budżetu województwa dolnośląskiego oraz 324 tys. zł od MKiDN; [3] w 2020 r. (I półrocze) – 312 tys. zł od Organizatora z budżetu województwa dolnośląskiego oraz 23 tys. zł od MKiDN.

(akta kontroli Tom I str. 406-409)

**4.2.** Dotacja podmiotowa na 2018 r. została ustalona na kwotę 4 870 tys. zł. Dotacja była zwiększana dwukrotnie o kwoty: 200 tys. zł na działalność bieżącą oraz

<sup>41</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm. Dalej: KC.

<sup>42</sup> Dotyczy kwot dotacji rozliczonych.

<sup>43</sup> Dalej: MKiDN.

<sup>44</sup> Dalej: IMiT.

250 tys. zł z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań wynikających z wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu. Ostatecznie Filharmonia za 2018 r. rozliczyła dotację podmiotową w wysokości 5 320 tys. zł.

Z kolei dotacja podmiotowa na 2019 r. została ustalona na kwotę 4 911 tys. zł. Dotacja była zwiększona o kwotę 349 tys. zł, w tym: 200 tys. na utrzymanie nowoutworzonych etatów w 2018 r. oraz 149 tys. zł z przeznaczeniem na podwyżki wynagrodzeń. Ostatecznie Filharmonia za 2019 r. rozliczyła dotację podmiotową w wysokości 5 260 tys. zł. Kwota dotacji podmiotowej corocznie była wydatkowana na koncerty symfoniczne i koszty ogólnozakładowe, w tym wynagrodzenia.

Natomiast dotacja podmiotowa na 2020 r. została ustalona na kwotę 5 341 tys. zł. W I półroczu 2020 dotacja podmiotowa została zwiększona jednokrotnie o kwotę 400 tys. zł z przeznaczeniem na działalność bieżącą. Za I półrocze 2020 r. Filharmonia wykorzystała i rozliczyła dotację podmiotową w wysokości 2 852 tys. zł.

(akta kontroli Tom II str. 134, 157-158, 183, 189-190, 215, 230, 240-241, 267, 279)

**4.3.** Filharmonia pozyskała dotacje celowe na wydatki bieżące w następujących wysokościach: [1] w 2018 r. – 431 tys. zł od Organizatora z budżetu województwa dolnośląskiego oraz 203 tys. zł od MKiDN oraz IMiT; [2] w 2019 r. – 363 tys. zł od Organizatora z budżetu województwa dolnośląskiego oraz 230 tys. zł od MKiDN; [3] w 2020 r. (I półrocze) – 312 tys. zł od Organizatora z budżetu województwa dolnośląskiego oraz 23 tys. zł od MKiDN.

Badaniem objęto dotację z: [1] 2018 r. – przyznaną przez MKiDN w wysokości 180 tys. zł na realizację zadania II Festiwal Ludomira Różyckiego we Lwowie; [2] 2019 r. – przyznaną przez Organizatora w wysokości 200 tys. zł na realizację zadania pn. Premiera opery Nabucco – G. Verdiego w Zgorzelcu; [3] 2020 r. – przyznaną przez Organizatora w wysokości 40 tys. zł na realizację zadania Artur Zagajewski – Koncert na dwa flety i orkiestrę.

Środki z dotacji celowej na wydatki bieżące – zbadane przez NIK w kwocie 420 tys. zł – zostały przez Filharmonię wykorzystane w 100%. Zostały one rozliczone prawidłowo i terminowo, a poniesione wydatki były bezpośrednio związane z realizowanym zadaniem. Zamówienia na ich realizację były przeprowadzane z pominięciem stosowania *Pzp*, w trybie art. 4d ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Filharmonia w przypadku usług powszechnych dotyczących m.in. wyboru bazy noclegowej podejmowała stosowne czynności, jak np. szacowanie ceny lub rozpoznanie rynkowe w celu zapewnienia wyboru najkorzystniejszej oferty przy realizacji dotowanego zadania. Filharmonia zawarła umowy na udzielenie dotacji. Ponadto zgodnie z regulacjami umownymi prawidłowo – pod względem rzeczowo-finansowym – rozliczyła pozyskane dotacje, przedkładając odpowiednie sprawozdania i dokumentację finansową potwierdzającą poniesione wydatki.

(akta kontroli Tom I str. 406-409; Tom II str. 376-413, 470-505; Tom III str. 1-309)

**4.4.** Filharmonia pozyskała dotacje celowe na wydatki majątkowe w 2019 r. w wysokości 94 tys. zł od Organizatora z budżetu województwa dolnośląskiego oraz 94 tys. zł od MKiDN.

Obie dotacje zostały przeznaczone na realizację zadania „Zakup dwóch samochodów: osobowego i ciężarowego”. Dotacje celowe na wydatki majątkowe zostały przez Filharmonię wykorzystane w 100%. Ustalono, że środki z ww. dotacji zostały rozliczone prawidłowo, a wydatki dotyczyły bezpośrednio realizowanego zadania. Filharmonia w celu realizacji powyższego zadania przeprowadziła dwa przetargi nieograniczone i jedno postępowanie w trybie z wolnej ręki. Kontrola postępowań nie wykazała nieprawidłowości. W obu przypadkach z Filharmonią została zawarta umowa na udzielenie dotacji. Ponadto zgodnie z regulacjami umownymi prawidłowo – pod względem rzeczowo-finansowym – rozliczyła

pozyskane dotacje, przedkładając odpowiednie sprawozdania i dokumentację finansową potwierdzającą poniesione wydatki.

(akta kontroli Tom I str. 406-409; Tom II str. 414-466)

**4.5.** Przyjęte w Filharmonii zasady rachunkowości spełniały wymogi określone w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*<sup>45</sup>.

W Filharmonii opracowano i przyjęto Politykę rachunkowości<sup>46</sup>. Dokument ten zawiera: wykaz kont syntetycznych i analitycznych; opis funkcjonowania kont syntetycznych i zasady księgowania operacji gospodarczych; zasady prowadzenia ewidencji analitycznej na kontach ksiąg pomocniczych; zasady wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania i rozliczania wyniku finansowego; częstotliwość i zasady inwentaryzacji oraz weryfikacji aktywów i pasywów, a także wykaz programów komputerowych stosowanych w jednostce; zasady archiwizowania i ochrony danych. W kontrolowanym okresie Politykę rachunkowości aktualizowano dwa razy w 2019 r. Zmiany dotyczyły korekt załącznika dotyczącego opisu funkcjonowania kont syntetycznych i zasad księgowania operacji gospodarczych oraz aktualizacji wykazu kont syntetycznych i analitycznych, które otrzymały nowe brzmienie.

W Filharmonii opracowano również: [1] Instrukcję obiegu dokumentów finansowo-księgowych i kontroli<sup>47</sup> (aktualizowana w okresie objętym kontrolą trzykrotnie); [2] Instrukcję kasową<sup>48</sup>; [3] zasady gospodarki drukami ścisłego zarachowania<sup>49</sup>; [4] zasady sprzedaży biletów<sup>50</sup> i [5] instrukcję kas biletowych<sup>51</sup>; [6] zasady inwentaryzacji i aktualizowania wartości środków trwałych<sup>52</sup>.

Zdarzenia księgowe dotyczące dotacji objętych szczegółowym badaniem NIK<sup>53</sup>, były dokonane w sposób trwały, zgodny z ustawą o *rachunkowości* i Polityką rachunkowości przyjętą w Filharmonii. Zdarzenia księgowe były poprawnie ujęte w księgach rachunkowych na odpowiednich kontach.

(akta kontroli Tom II str. 328-373, 393-425, 466, 470-494; Tom III str. 22-27, 52-123, 142-168, 211, 220-294)

**4.6.** Projekty planów finansowych Filharmonii za lata 2018-2020 były opracowywane w terminie nieprzekraczającym ustawowego wymogu określonego w art. 248 ust. 2 *ufp*. Projekt planu finansowego na rok 2018 opracowano w dniu 22 grudnia 2017 r., na rok 2019 w dniu 18 grudnia 2018 r. i na rok 2020 r. w dniu 17 grudnia 2019 r.

Plan finansowy w roku 2018 był korygowany siedem razy, w roku 2019 – 15 razy oraz w I połowie 2020 r. – sześć razy. W przeważającej części powodem zmian było zwiększenie kwoty dotacji przyznanej przez Organizatora – w 2018 r. pięciokrotnie, w 2019 r. czterokrotnie oraz w I półroczu 2020 jednokrotnie. Innymi powodami zmian były korekty kosztów i przychodów działalności, korekty techniczne, np. błąd

<sup>45</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm. Dalej: *ustawa o rachunkowości*.

<sup>46</sup> Zarządzenie Dyrektora Filharmonii Nr 30/11/2015 z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie *zasad prowadzenia rachunkowości w Filharmonii Dolnośląskiej*.

<sup>47</sup> Zarządzenie Dyrektora Filharmonii Nr 1/01/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r.

<sup>48</sup> Zarządzenie Dyrektora Filharmonii Nr 27/12/2007 z dnia 27 grudnia 2007 r.

<sup>49</sup> Zarządzenie Dyrektora Filharmonii Nr 23/10/2013 z dnia 14 października 2013 r. w sprawie *wprowadzenia Instrukcji w sprawie ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania w Filharmonii Dolnośląskiej*.

<sup>50</sup> Zarządzenie Dyrektora Filharmonii Nr 22/10/2013 z dnia 14 października 2013 r. w sprawie *zewnętrznej sprzedaży biletów*.

<sup>51</sup> Zarządzenie Dyrektora Filharmonii Nr 35/12/2015 z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie *Instrukcji kasy biletowej*.

<sup>52</sup> Zarządzenie Dyrektora Filharmonii Nr 08/06/2006 z dnia 27 czerwca 2006 r. *Instrukcja inwentaryzacyjna* oraz Zarządzenie Dyrektora Filharmonii nr 24/10/2013 z dnia 14 października 2013 r. w sprawie *powołania komisji likwidacyjnej*.

<sup>53</sup> W ramach szczegółowej próby badaniu poddano: [1] sześć faktur na łączną kwotę 4,1 tys. zł w ramach dotacji na zadanie pn. Artur Zagajewski – Koncert na dwa flety i orkiestrę; [2] dwie faktury na łączną kwotę 221,8 tys. zł w ramach dotacji na zadanie pn. Zakup dwóch samochodów: ciężarowego i osobowego; [3] sześć faktur na łączną kwotę 87,7 tys. zł w ramach dotacji na zadanie pn. II Festiwal Ludomira Różyckiego we Lwowie oraz [4] sześć faktur na łączną kwotę 240,3 tys. zł w ramach dotacji na zadanie Premiera opery Nabucco – G. Verdiego.

w druku. W czerwcu 2020 r. powodem zmiany planu finansowego było przyznanie kwoty dotacji na wydatki majątkowe.

(akta kontroli Tom I str. 410-412)

**4.7.** Corocznie Zarząd Województwa Dolnośląskiego podejmował uchwałę w sprawie wytycznych do opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej. Uchwała ta zobowiązywała do przygotowania materiałów planistycznych, tj. projektu planu finansowego i części merytorycznej, m.in. w zakresie liczby planowanych koncertów, ich kosztów, planowanych wyjazdów zagranicznych, w tym ich kosztów i przychodów, liczby słuchaczy i widzów.

Poza ww. uchwałami, Filharmonia była informowana osobnym pismem kierowanym z Departamentu Spraw Społecznych, Wydziału Kultury UMWD, o dacie przesłania materiałów oraz najważniejszych aspektach przy ich sporządzaniu. Filharmonia była zobowiązana do przekazania materiałów planistycznych odpowiednio do 10 września 2017 r., 2018 r. i 2019 r. Dokumenty te zostały przedłożone pismami odpowiednio z dnia: 8 września 2017 r., 6 września 2018 r. i 6 września 2019 r.

Filharmonia w 2018 r. i w I połowie 2020 r. terminowo składała sprawozdania finansowe i merytoryczne. W 2019 r. Filharmonia złożyła sprawozdania z wykonania planu finansowego wraz z informacją uzupełniającą i częścią opisową, załączniki dotyczące zatrudnienia i wynagradzanie, rozliczenie z wykorzystania dotacji, sprawozdania Rb-N, Rb-Z oraz sprawozdanie z wykonania planu działalności podstawowej po upływie wyznaczonego terminu. Przekroczenie terminu o cztery dni było spowodowane absencją Dyrektora Filharmonii. Niemniej jednak Filharmonia z uprzednim wyprzedzeniem poinformowała o tym fakcie Organizatora i uzyskała zgodę na złożenie materiałów w terminie późniejszym.

W 2018 r. Filharmonia osiągnęła 95,4% planowanych przychodów oraz poniosła 97,0% planowanych kosztów. Osiągnięto prawie trzykrotnie większą stratę, co było efektem pokrycia kosztów amortyzacji, korekty podatku VAT oraz kosztów zaplanowanych z przychodów własnych z lat poprzednich. Ponadto zanotowano odchylenia w pozycji dotyczącej materiałów i energii z uwagi na zwiększone zużycie energii elektrycznej (1,5%) oraz w pozycji „wynagrodzenia bezosobowe i honoraria” z uwagi na absencje pracowników i konieczność zaangażowania zewnętrznych muzyków na koncerty (0,5%).

Z kolei w 2019 r. Filharmonia osiągnęła 93,8% planowanych przychodów oraz poniosła 93,0% planowanych kosztów. Osiągnięto stratę w wysokości 2% planowanej. Kwota straty wynikała z odpisów amortyzacyjnych, które nie były wydatkiem i nie znajdowały pokrycia w pozostałych przychodach operacyjnych.

Natomiast w I półroczu 2020 r. osiągnięto 43,9% planowanych przychodów oraz poniesiono 44,0% planowanych kosztów. Zanotowano odchylenie w pozycji dotyczącej pozostałych kosztów operacyjnych, której zwiększone wykonanie wiązało się z wypłaceniem odprawy dla byłego pracownika w związku z ugodą sądową oraz w pozycji „koszty finansowe”, co wynikało z poniesionych różnic kursowych w związku z wypłatą honorariów zagranicznych wykonawców.

Filharmonia dokonując korekt planu finansowego, wymuszała tym samym również zmiany planu działalności. Dyrektor Filharmonii wyjaśnił, że w każdym roku zmiany te wynikają z przesunięć dat koncertów, zmian w obsadzie, zmian programów koncertów oraz realizacji dodatkowych koncertów. Filharmonia wykazała tylko jedną korektę planu działalności podstawowej zrealizowaną w dniu 27 maja 2020 r. Jej szczegółowy zakres nie był przedstawiany Organizatorowi, ponieważ jak wynikało z wyjaśnień Kierownika Biura Koncertowego i Marketingu, UMWD nie wymagał przedstawiania takich informacji.

(akta kontroli Tom I str. 413-414; Tom II str. 135-156, 167-183, 191-207, 220-234, 242-257, 280-287)

**4.8.** Zgodnie z § 4 ust. 1 Statutu, podstawowym zadaniem Filharmonii jest prowadzenie działalności kulturalnej, której celem jest upowszechnianie muzyki oraz zaspakajanie potrzeb i aspiracji muzycznych społeczeństwa oraz reprezentowanie kultury polskiej w kraju i za granicą. W § 4 ust. 3 Statutu wskazano, że cele te Filharmonia winna osiągnąć poprzez organizowanie koncertów symfonicznych i oratoryjnych, koncertów kameralnych i recitali, audycji i koncertów umuzykalniających dla dzieci i młodzieży, festiwali, sesji naukowych i konkursów oraz innych form prezentacji muzyki i wiedzy o muzyce oraz jej twórcach jak również rejestrację dźwięku i obrazu.

W 2018 r. Filharmonia zorganizowała: 33 koncerty symfoniczne własne, 25 koncertów kameralnych własnych, 11 koncertów symfonicznych, jako współorganizator, 11 koncertów kameralnych, jako współorganizator, sześć koncertów symfonicznych Filharmonii Młodych, 3 koncerty kameralne Filharmonii Młodych, 1 146 audycji umuzykalniających dla dzieci i młodzieży, w tym 16 przedsięwzięć realizowano poza siedzibą na terenie kraju i cztery przedsięwzięcia zagraniczne.

Na wszystkich użytkowanych przez Filharmonię salach dysponowała 9 916 miejscami, w tym 432 miejscami własnymi. Podczas odbywanych koncertów i innych przedsięwzięć, w których uczestniczyło łącznie 27 081 odbiorców. Ponadto dzięki koncertom Filharmonii Młodych i audycjom umuzykalniającym grono odbiorców Filharmonii zwiększyło się o 102 173 osób. Średnia frekwencja na wszystkich salach (własnych i wynajmowanych) wyniosła 84,8%, w tym najniższa frekwencja wynosiła 48,3% w Sali Opery we Lwowie, a najwyższa 150,0% w Sali w Kościele Wniebowzięcia NMP i Św. Maternusa w Lubomierzu.

Z kolei w 2019 r. Filharmonia zorganizowała: 31 koncertów symfonicznych własnych, dziewięć koncertów kameralnych własnych, 15 koncertów symfonicznych, jako współorganizator, 24 koncerty kameralne, jako współorganizator, sześć koncertów symfonicznych Filharmonii Młodych, 1 030 audycji umuzykalniających dla dzieci i młodzieży, 20 koncertów Niedzielne Poranki Muzyczne, w tym 12 przedsięwzięć realizowano poza siedzibą Filharmonii na terenie kraju. W 2019 r. nie realizowano przedsięwzięć zagranicznych.

Na wszystkich użytkowanych przez Filharmonię salach (własnych i wynajmowanych) dysponowała 6 987 miejscami, w tym 432 miejscami własnymi. Podczas odbywanych koncertów i innych przedsięwzięć, w których uczestniczyło łącznie 24 598 odbiorców. Ponadto dzięki koncertom Filharmonii Młodych i audycjom umuzykalniającym grono odbiorców Filharmonii zwiększyło się o 90 027 osób. Średnia frekwencja na wszystkich salach (własnych i wynajmowanych) wyniosła 69,0%, w tym najniższa frekwencja wynosiła 53,7% w Sali Hotelu Gołębiowski w Karpaczu, a najwyższa 100,0% w Sali Teatru Zdrojowego w Szczawnie-Zdroju.

W 2019 r. Filharmonia m.in. zorganizowała cykl koncertów oratoryjnych wielkich dzieł kompozytorów, nagrała płytę audio z utworami Ludomira Różyckiego oraz podjęła się realizacji spektaklu operowego „Nabucco” G. Verdiego w Hali Widowiskowo-Sportowej PGE Turów Arena w Zgorzelcu.

Natomiast w I półroczu 2020 r. Filharmonia zorganizowała: osiem koncertów symfonicznych własnych, pięć koncertów kameralnych własnych, trzy koncerty kameralne, jako współorganizator, cztery koncerty symfoniczne Filharmonii Młodych, 218 audycji umuzykalniających dla dzieci i młodzieży, 6 koncertów Niedzielne Poranki Muzyczne, w tym dwa przedsięwzięcia realizowano poza jej siedzibą na terenie kraju i jedno zagraniczne.

Na wszystkich użytkowanych przez Filharmonię salach (własnych i wynajmowanych) dysponowała 1 132 miejscami, w tym 432 miejscami własnymi.

Podczas odbywanych koncertów i innych przedsięwzięć, w których uczestniczyły łącznie 5 768 odbiorców. Ponadto dzięki koncertom Filharmonii Młodych i audycjom umuzykalniającym grono odbiorców Filharmonii zwiększyło się o 18 533 osób. Średnia frekwencja na wszystkich salach (własnych i wynajmowanych) wyniosła 68,26%, w tym najniższa frekwencja wynosiła 28,85% w Sali Teatru Miejskiego w Jabłońcu, a najwyższa 97,22% w Sali Zdrojowego Teatru Animacji.

W 2020 r. Filharmonia zorganizowała również 10 koncertów nagrywanych, zamieszczonych na stronie internetowej Filharmonii w ramach Programu Narodowego Centrum Kultury – Kultura w sieci. Zasięg słuchaczy na dzień 1 lipca 2020 r. wynosił 860 000 osób.

Poziom organizowanych imprez kulturalnych przez Filharmonię utrzymuje się na dość zbliżonym poziomie. Realizowane przedsięwzięcia cechuje duża różnorodność. Frekwencja w 2019 r. była niższa o 15,8% w stosunku do frekwencji z 2018 r. Dyrektor Filharmonii wskazał, że każdy koncert własny był analizowany pod względem frekwencji. W odniesieniu do najniższych frekwencji w danym roku – Dyrektor podał – że dużo trudniej jest uzyskać frekwencję poza głównym miejscem działalności Filharmonii. Ma na to wpływ przede wszystkim okazjonalność promocji, oraz mniejsza znajomość Filharmonii wśród okolicznych mieszkańców. Te czynniki potęgują się zwłaszcza w odniesieniu do rynku zagranicznego.

(akta kontroli Tom I str. 13-14; Tom II str. 185-188, 236-239, 271-275, Tom III str. 350)

**4.9.** W Filharmonii nie wprowadzono szczegółowych regulacji wewnętrznych odnoszących się do pozyskiwania sponsorów przekazujących środki na jej funkcjonowanie. W Regulaminie organizacyjnym przewidziano pozyskiwanie sponsorów, partnerów i patronów koncertów w ramach obowiązków Biura Koncertowego i Marketingu. W Regulaminie wynagradzania nie określono odrębnego wynagradzania pracowników za pozyskanie sponsora.

Przychody ze sponsoringu zgodnie z Polityką Rachunkowości księgowano na Koncie 762, natomiast przychody z darowizn księgowane były na Koncie 763. W obu przypadkach saldo konta na koniec roku, zgodnie z Polityką Rachunkowości, należało przeksięgować na konto 860 „Wynik finansowy”.

(akta kontroli Tom I str. 53, 415-416; Tom II str. 363)

**4.10.** Filharmonia pozyskała w 2018 r. 15 sponsorów oraz jednego darczyńcę. W 2019 r. jej działalność wsparło 16 sponsorów i trzech darczyńców. W I półroczu 2020 r. pozyskano dwóch sponsorów i jednego darczyńcę.

W większości za wysłanie oferty i pozyskanie sponsora odpowiedzialny był Kierownik Biura Koncertowego i Marketingu. Dyrektor Filharmonii pozyskał w 2018 r. jednego darczyńcę oraz w 2019 r. jednego sponsora. W 2019 r. dwóch darczyńców pozyskał również Dyrygent. Pracownicy Filharmonii, w tym Dyrektor, nie byli dodatkowo wynagradzani za pozyskanie sponsora bądź darczyńcy.

(akta kontroli Tom I str. 415-416; Tom II str. 311-314)

**4.11.** W Filharmonii nie wprowadzono regulacji wewnętrznych związanych z projektowaniem i priorytetowaniem celów, na jakie miały być przeznaczane pozyskiwane środki ze sponsoringu. Brak takich regulacji był wynikiem ustalania każdorazowo ze sponsorem lub darczyńcą konkretnego zdania/koncertu, na który środki przez niego przekazane będą wydatkowane przez Filharmonię.

W 2018 r. Filharmonia wydatkowała środki pozyskane od 15 sponsorów i jednego darczyńcy na: realizację zadania „Niedzielne Poranki Muzyczne sezon 2018/2019” (19,7 tys. zł), reklamę (19,6 tys. zł) oraz realizację zadania pn. „Koncert symfoniczny z okazji 100-lecia Niepodległości, pt. Przebudzenie” (1,0 tys. zł). Z kolei w 2019 r. Filharmonia wydatkowała środki pozyskane od 16 sponsorów i trzech darczyńców na: realizację zadania „Niedzielne Poranki Muzyczne sezon 2019/2020” (28,8 tys. zł), reklamę (14,3 tys. zł), realizację zadania pn. „Premiera Opery Nabucco

– Giuseppe Verdiego w ramach Karkonoskiego Festiwalu Operowego” (110,0 tys. zł) oraz koncerty symfoniczne (8,1 tys. zł). Natomiast w I połowie 2020 r. Filharmonia wydatkowała środki pozyskane od dwóch sponsorów i jednego darczyńcy na: realizację zadania „Niedzielne Poranki Muzyczne sezon 2020/2021” (11,1 tys. zł) oraz koncert symfoniczny (50 zł).

(akta kontroli Tom I str. 415-416; Tom II str. 311-314)

**4.12.** W Filharmonii nie były oferowane pakiety sponsorskie. Warunki umowy były indywidualnie ustalane ze sponsorem lub darczyńcą.

Filharmonia zawierała umowy w związku z otrzymanymi wpłatami sponsorskimi. Na podstawie próby siedmiu umów ze sponsorami spośród 38 ogółem ustalono, że środki przeznaczono na wskazane w umowie cele w zamian, za co sponsor zobowiązywał Filharmonię do świadczenia na jego rzecz usług reklamy i promocji. Obowiązek ten był spełniany m.in. poprzez umieszczenie logotypu sponsora na afiszach, wykazanie firmy sponsora na planszach wyświetlanych podczas koncertu, zamieszczenie logotypu na stronie internetowej Filharmonii, wymienienie firmy sponsora przez prowadzącego koncert, zamieszczenie reklamy typu roll-up lub innego banneru. Przy większych przedsięwzięciach dodatkowo logotyp sponsora umownie winien być umieszczony na wszystkich nośnikach promocyjnych, w tym w spotach telewizyjnych i radiowych.

Filharmonia zawarła w kontrolowanym okresie tylko jedną umowę darowizny - w 2019 r. W jej treści nie ustalono szczegółowo warunków usługi reklamowo-promocyjnej po stronie Filharmonii na rzecz darczyńcy. Niemniej jednak Filharmonia świadczyła na rzecz darczyńcy taką usługę w zakresie m.in. wykazania jego logotypu na nośnikach reklamowych. W zakresie darowizny przekazanej w 2018 r., jej wpłata przez darczyńcę nastąpiła po propozycji ze strony Filharmonii zawarcia umowy sponsorskiej. Darczyńca przekazał na rzecz Filharmonii darowiznę, niemniej jednak Filharmonia świadczyła na jego rzecz usługi reklamowo-promocyjne w postaci wydruku ulotek, który był większy niż w piśmie z propozycją sponsoringu. Pozostali darczyńcy wpłacali kwoty bez kontaktu ze strony Filharmonii oraz nie kontaktując się z Filharmonią w celu uzgodnienia ewentualnych celów przekazanych świadczeń, ani oczekiwań względem promocji samego darczyńcy.

(akta kontroli Tom I str. 415-416; Tom II str. 131-133, 311-314)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie gospodarki finansowej przez Filharmonię. Pozyskane w ramach dotacji środki finansowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i rozliczone w obowiązujących terminach.

## IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Dostosowanie postanowień Regulaminu organizacyjnego do wymogów określonych w Statucie oraz do regulacji wynikających z ustawy o działalności kulturalnej, dotyczących osób upoważnionych do zarządzania Filharmonią.
2. Przyjęcie jednolitego sposobu ogłaszania naborów na wolne miejsca pracy w Filharmonii, z uwzględnieniem ich publikacji w BIP.
3. Rzetelne sporządzanie umów z kontrahentami Filharmonii w celu zabezpieczenia jej interesu w sposób prawidłowy i egzekwawalny.

4. Dokonanie zwrotu przez Dyrektora Filharmonii kwoty 5,8 tys. zł, stanowiącej równowartość nieuprawnionego ryczałtu pieniężnego z tytułu używania samochodu prywatnego do celów służbowych.

## 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 we Wrocławiu. 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.

Wrocław, dnia        grudnia 2020 r.

Kontroler  
Paulina Żywicka  
Inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
p.o. Dyrektor  
Marcin Kaliński

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*