

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY I DZIEDZICTWA
NARODOWEGO

KNO – 41003/2003

Nr ewid.: 15/2004/P/03/077/KNO

**Informacja
o wynikach kontroli
wykorzystania środków
publicznych w dziedzinie
kultury przez podmioty
nie zaliczone do sektora
finansów publicznych**

W a r s z a w a m a r z e c 2 0 0 4 r .

Misją: *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją: *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Departamentu:
Grzegorz Buczyński

Akceptuję:
Zbigniew Wesołowski

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Miroslaw Sekuła

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

WPROWADZENIE.....	1
PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	3
I. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	3
II. Synteza wyników kontroli.....	4
III. Uwagi końcowe i wnioski	10
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
I. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno – organizacyjnych.....	14
II. Charakterystyka stanu prawnego	18
III. Istotne ustalenia kontroli	25
1. Udzielanie przez Ministra Kultury dotacji celowych na realizację zadań zleconych podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych.....	25
1.1. Procedury wyboru i zakres zadań zleconych do realizacji	25
1.2. Zabezpieczenie interesów budżetu w umowach dotyczących dotacji celowych	26
1.3. Nadzór i kontrola realizacji zadań	27
1.4. Rozliczanie dotacji	28
2. Udzielanie dotacji w dziedzinie kultury przez jednostki samorządu terytorialnego podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych...	30
2.1. Procedury i tryb udzielania dotacji na cele publiczne w dziedzinie kultury	30
2.2. Prawdliwość zawierania umów z podmiotami nie zaliczonymi do sektora finansów publicznych.....	36
2.3. Nadzór i kontrola realizacji zadań	41
2.4. Rozliczenie dotacji	40
3. Otrzymywanie, wykorzystanie i rozliczanie dotacji celowych przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych	45
3.1. Oferty i umowy dotyczące wykonywania zadań finansowanych ze środków publicznych	45
3.2. Realizacja zadań i rozliczanie dotacji.....	47
3.3. Prawdliwość dokumentowania kosztów ponoszonych ze środków publicznych na realizację zadań zleconych	54
IV. Przebieg postępowania kontrolnego i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	1
Załączniki:	
1. Wykaz jednostek objętych kontrolą.	
2. Wykaz ważniejszych normatywnych aktów prawnych	
3. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	
4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	

WPROWADZENIE

Kontrolę nr P/03/077 pn. „Wykorzystanie środków publicznych w dziedzinie kultury przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych” Najwyższa Izba Kontroli podjęła z własnej inicjatywy. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2001-2003 (I kwartał).

Celem kontroli było dokonanie oceny:

- 1) trybu i kryteriów wyboru podmiotów, którym zlecano zadania w dziedzinie kultury, w szczególności w zakresie jawności stosowanych procedur,
- 2) prawidłowości zlecania zadań w dziedzinie kultury przez Ministerstwo Kultury i organy samorządowe, sprawowania nadzoru i kontroli nad realizacją tych zadań oraz rozliczania przekazanych dotacji,
- 3) efektów wydatkowania środków budżetowych przez jednostki nie zaliczone do sektora finansów publicznych, w tym fundacje i stowarzyszenia, które wykonują zadania zlecone w dziedzinie kultury oraz ustalenie, jaka część tych środków wykorzystywana jest na utrzymywanie tych podmiotów.

Kontrola została przeprowadzona w okresie od dnia 5 maja do dnia 17 października 2003 r. przez koordynatora kontroli - Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego oraz przez biorące udział w kontroli Delegatury NIK w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu¹. W ramach porozumienia zawartego w dniu 18 lutego 2002 r. pomiędzy Prezesem Najwyższej Izby Kontroli a Przewodniczącym Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, w kontroli wzięły również udział Regionalne Izby Obrachunkowe w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.

Kontrolą objęto łącznie 135 podmiotów, przy czym jednostki organizacyjne NIK skontrolowały 99 jednostek, w tym: Ministerstwo Kultury, 11 urzędów marszałkowskich, 18 urzędów miast na prawach powiatu, 1 starostwo powiatowe, 21 urzędów gmin (20 miejskich i 1 nie posiadającym statusu miejskiego) oraz 47 podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych (14 fundacji, 30 stowarzyszeń i 3 spółki prawa handlowego), natomiast Regionalne Izby Obrachunkowe przeprowadziły kontrole w 36 podmiotach, w tym: 5 fundacjach, 22 stowarzyszeniach wykorzystujących w dziedzinie kultury dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz 9 jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie udzielania dotacji celowych ww. podmiotom. Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 1 do informacji.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, ocena działalności kontrolowanych jednostek została dokonana z punktu widzenia następujących kryteriów:

- 1) legalności, gospodarności, celowości i rzetelności przy kontroli Ministerstwa Kultury,
- 2) legalności, gospodarności i rzetelności przy kontroli urzędów marszałkowskich, powiatowych i gminnych,

¹ Od 1998 r. NIK przeprowadziła następujące kontrole dotyczące zlecania zadań podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych: kontrolę prawidłowości zlecania i realizacji przez jednostki niepaństwowe zadań państwowych w dziedzinie oświaty i wychowania oraz kultury i sztuki, zleconych przez organy administracji rządowej w latach 1997-1998 (Informacja o wynikach kontroli Nr ewid. 4/99/P/98/041/DEN, styczeń 1999 r.), kontrolę finansowania z budżetu państwa zadań zleconych do wykonania jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych w latach 1999 - I półrocze 2000 r. (Informacja o wynikach kontroli Nr ewid. 113/2001/P/00/016/DBP/DZK, maj 2001 r.), kontrolę organizacji i funkcjonowania administracji rządowej w dziedzinie kultury (Informacja, marzec 2001 r. Nr ewid. 13/2001/P/00/035/DEN) oraz kontrolę realizacji zadań i kompetencji trzech szczebli samorządu terytorialnego i wojewodów w wybranych dziedzinach (Informacja, czerwiec 2001 r., Nr ewid. 1/2001/P/00118/DST), w której uwzględniono m. in. sprawy realizacji przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych zadań jednostek samorządu terytorialnego z zakresu kultury i przekazywania na te cele dotacji. Sprawy udzielania dotacji celowych przez Ministra Kultury były także badane przez NIK corocznie w ramach kontroli wykonania budżetu w części 24 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

3) legalności i gospodarności przy kontroli podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych.

Tematyka kontroli obejmowała:

1. W Ministerstwie Kultury:

- 1) procedury i tryb udzielania dotacji celowych na realizację zadań zleconych w dziedzinie kultury jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych,
- 2) zakres zadań zleczanych przez Ministra Kultury jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych funkcjonującym w dziedzinie kultury,
- 3) prawidłowość zawierania umów z podmiotami nie zaliczonymi do sektora finansów publicznych oraz tryb dokonywania ocen oraz sprawowania nadzoru i kontroli realizacji zadań,
- 4) rzetelność i terminowość rozliczania przekazanych dotacji oraz zasady zwrotu ich niewykorzystanej części.

2. W urzędach marszałkowskich, urzędach miast na prawach powiatu, starostwie powiatowym i w urzędach gmin:

- 1) procedury i tryb udzielania dotacji podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych na cele publiczne związane z realizacją zadań jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie kultury,
- 2) zakres zadań zleczanych przez jednostkę samorządu terytorialnego podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych funkcjonującym w dziedzinie kultury,
- 3) prawidłowość zawierania umów z podmiotami nie zaliczonymi do sektora finansów publicznych,
- 4) rzetelność i terminowość rozliczania przekazanych dotacji, zasady zwrotu ich niewykorzystanej części oraz sprawowanie nadzoru i kontroli realizacji zadań.

3. W podmiotach nie zaliczonych do sektora finansów publicznych wykorzystujących środki publiczne w dziedzinie kultury:

- 1) prawidłowość sporządzania ofert o udzielenie dotacji celowych oraz prawidłowość umów zawartych z Ministerstwem Kultury i z jednostkami samorządu terytorialnego,
- 2) realizacja zadań i prawidłowość rozliczenia dotacji,
- 3) prawidłowość dokumentowania kosztów dotyczących realizacji zadań zleconych oraz kontrola realizacji zadań lub celów publicznych przez zlecceniodawcę.

Jednostki nie zaliczone do sektora finansów publicznych, w tym fundacje i stowarzyszenia, mogą otrzymywać z budżetu państwa dotacje celowe na realizację zadań zleconych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych². Podmioty te mogą również otrzymywać dotacje z budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych zlecenie zadań powinno następować na podstawie umowy, na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych³.

² T.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm., zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

³ T.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664, ze zm., zwanej dalej „ustawą o zamówieniach publicznych”.

PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

I. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli, w związku ze stwierdzonymi istotnymi nieprawidłowościami, negatywnie ocenia udzielanie i rozliczanie dotacji celowych przekazywanych przez Ministra Kultury podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych. Nieprawidłowości te polegały w szczególności na:

- 1) stosowaniu w Ministerstwie trybu przyjmowania i rozpatrywania wniosków o udzielenie dotacji niegwarantującego jawności postępowania i równego traktowania podmiotów ubiegających się o dotacje,
- 2) niezabezpieczeniu w umowach o udzielenie dotacji, w sposób dostateczny, interesów Skarbu Państwa i niezapewnieniu gospodarnego wykorzystania środków budżetowych,
- 3) akceptowaniu rozliczeń środków dotacji pobranych w nadmiernych wysokościach lub wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem.

W Ministerstwie Kultury wydatkowano w zbadanym okresie na zadania zlecone jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych kwotę 73,3 mln zł. Wydatki te stanowiły odpowiednio w poszczególnych latach 3,7%, 2,3% i 1,3% wydatków poniesionych w części 24 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości spowodowały m. in. wydatkowanie z budżetu Ministerstwa kwoty 561,0 tys. zł z naruszeniem prawa (4,9% wydatków objętych kontrolą) oraz kwoty 1.127,0 tys. zł z naruszeniem zasad gospodarności (9,9% wydatków objętych kontrolą).

Kontrola wykazała nieprawidłowości w udzielaniu dotacji celowych we wszystkich skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego, przy czym negatywnie oceniono działalność w tym zakresie 8 jednostek (tj. 13,3% skontrolowanych jednostek, w tym: 1 samorządu województwa, 3 miast na prawach powiatu i 4 gmin). Stwierdzono m. in. przypadki naruszania zasady jawności przy udzielaniu dotacji, akceptowanie wniosków niezawierających wszystkich danych wymaganych zgodnie z uchwałami organów stanowiących samorządów, uchybienia w zawieranych umowach, brak wystarczającego nadzoru nad realizacją zadań i niestaranną weryfikację rozliczania dotacji.

Stwierdzono przypadki refundowania w całości bądź w części, kosztów poniesionych na zadania już zrealizowane, a także przypadki, w których otrzymujące dotacje podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych spełniały rolę pośrednika w przekazywaniu tych środków innym jednostkom.

W skontrolowanych podmiotach nie zaliczonych do sektora finansów publicznych stwierdzono nieprawidłowości, polegające m.in. na: nieprawidłowym formułowaniu ofert (20,3% skontrolowanych podmiotów), niedotrzymywaniu warunków określonych w umowach o dotacje (m. in. 2 podmioty nie wykonały zadań w zakresie określonym w umowach, 5 podmiotów wydatkowało środki dotacji w sposób niegospodarny lub niezgodny z przeznaczeniem, a 29 podmiotów naruszyło warunki określone w umowach dotyczące rozliczenia dotacji). Ustalono również, że zleceniobiorcy naruszali przepisy ustawy o zamówieniach publicznych i ustawy o rachunkowości.

II. Synteza wyników kontroli

- 1. Ustalono, że nie w pełni przestrzegano w Ministerstwie zasadę wynikającą z art. 25 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów.**

Obowiązujący w Ministerstwie tryb przyjmowania i rozpatrywania wniosków, określony w zarządzeniu nr 48 Ministra Kultury z dnia 20 grudnia 2001 r. w sprawie trybu przyznawania dotacji celowych (Dz. Urz. MK. z 2001 r. Nr 18, poz. 62), a wcześniej w obowiązującej do dnia 31 grudnia 2001 r. decyzji nr 3 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 8 marca 2000 r. w sprawie trybu przyznawania dotacji celowych (Dz. Urz. MKiDN Nr 3, poz. 5), nie gwarantował jawności postępowania oraz równego traktowania podmiotów ubiegających się o dotacje.

Stosowany w Ministerstwie sposób rejestracji wniosków uniemożliwił stwierdzenie, jaka jest skala zainteresowania dofinansowaniem ze środków budżetowych przedsięwzięć realizowanych przez jednostki nie zaliczone do sektora finansów publicznych. Rejestr wniosków o dotacje na 2001 r. był niekompletny, ponieważ obejmował jedynie wnioski rozpatrzone pozytywnie – zarówno złożone w terminie określonym w ogłoszeniu Ministra Kultury, jak i po terminie. Na 2003 r. rejestrowano wnioski, które wpłynęły w terminie określonym w ogłoszeniu Ministra Kultury oraz do końca 2002 r., natomiast nie rejestrowano wniosków, które wpłynęły w 2003 r. i zostały zaopiniowane negatywnie.

Zastrzeżenia NIK budzi fakt, że ponad połowę skontrolowanych dotacji przyznano podmiotom, które złożyły wnioski po terminie określonym w ogłoszeniu Ministra Kultury, mimo że brak było pisemnego uzasadnienia niedotrzymania tego terminu. (str. 22-23).

- 2. We wszystkich skontrolowanych umowach z podmiotami nie zaliczonymi do sektora finansów publicznych, Ministerstwo nie zabezpieczyło należycie interesów Skarbu Państwa i nie zagwarantowało gospodarnego wykorzystania środków budżetowych. Nie zadbano o to, aby pomoc finansowa państwa stała się stymulatorem wykorzystywania przez podmioty będące beneficjentami dotacji, także środków pozabudżetowych na realizację zadań objętych mecenatem Ministerstwa.**

W umowach o dotacje nie uregulowano kwestii, związanych z dysponowaniem przychodami uzyskanymi w wyniku realizacji zadań zleconych, finansowanych ze środków dotacji celowych, nie zobowiązano zleceniobiorców do przeznaczenia deklarowanych środków własnych na pokrycie kosztów realizacji zadań oraz nie określono maksymalnego udziału środków budżetowych w kosztach przedsięwzięć (str. 23-24).

- 3. Ustalono, że w 5 przypadkach (tj. 8,8% zadań objętych kontrolą) Ministerstwo zaakceptowało rozliczenie dotacji, mimo że jednostki nie zaliczone do sektora finansów publicznych pobrały środki dotacji budżetowej w nadmiernej wysokości lub wydatkowały je niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach. Nieprawidłowości te polegały na naruszeniu prawa przy rozliczaniu kwoty ogółem 561,0 tys. zł.**

Przypadki te dotyczyły środków w łącznej kwocie 158,1 tys. zł, które Stowarzyszenie Litwinów w Polsce (71,0 tys. zł), Związek Ukraińców w Polsce (62,8 tys. zł) i Rada Programowa Tygodnika „Niwa” (24,3 tys. zł) przeznaczyły na cele niezaplanowane w umowach zawartych z Ministerstwem: z dnia 20 kwietnia 2001 r. na

wydawanie dwutygodnika „Aušra”, z dnia 18 marca 2002 r. na wydawanie czasopisma „Nasze Słowo”, z dnia 18 marca 2002 r. na wydawanie czasopisma „Niwa”. Ponadto ww. podmioty wydatkowały łącznie 154,5 tys. zł niezgodnie z planem określonym w umowach, zwiększając niektóre rodzaje wydatków i zmniejszając inne, w ramach tych samych zadań zleconych. Z ustaleń kontroli wynika również, że środki przekazane stowarzyszeniom i fundacjom reprezentującym niektóre mniejszości narodowe miały charakter dotacji podmiotowych, a nie celowych. Ze środków dotacji finansowano m. in. nie ujęte w umowach wydatki na: premie dla pracowników, eksploatację samochodów, amortyzację maszyn poligraficznych, energię, ogrzewanie i czynsz za drukarnię.

Ministerstwo zaakceptowało rozliczenie dotacji, pomimo że jednostki nie zaliczone do sektora finansów publicznych nie wykonały zleconych zadań w zakresie i terminie ustalonym w umowie, co zgodnie z § 12 ust. 1 i 2 zawartych umów, powodowało konieczność zwrotu otrzymanej kwoty dotacji w części proporcjonalnej do stopnia niewykonania umowy. W tym zakresie zaakceptowano rozliczenie zadania zleconego Wydawnictwu „Hotel Sztuki” na podstawie umowy z dnia 14 sierpnia 2002 r. na kwotę 100 tys. zł, mimo że zadanie to, mające polegać na wydaniu dwóch tomów książki, nie zostało zrealizowane. Dyrektor Departamentu Promocji Twórczości oraz zastępca dyrektora Departamentu Ekonomicznego zaakceptowała rozliczenie zadania na kwotę 148,4 tys. zł, mimo że zleceniobiorca – Fundacja Wydania Narodowego Dzieł Fryderyka Chopina - nie wydał trzech tomów książki, które były przedmiotem umowy z dnia 14 listopada 2002 r. Do czasu zakończenia kontroli nie podjęto działań w celu wyegzekwowania środków budżetowych niewykorzystanych przez zleceniobiorców (str. 25-26).

4. Ministerstwo zaakceptowało rozliczenie dotacji w przypadkach gdy wzrastał, w stosunku do planowanego oraz określonego w umowach, udział dotacji w finansowaniu kosztów zadania, w sytuacjach niższego niż planowano zaangażowania środków własnych zleceniobiorców oraz w przypadkach zaniechania wykazywania przychodów ze sprzedaży wydawnictw (wnioskodawcy określali we wnioskach wysokość planowanych przychodów ze sprzedaży, wpływów od sponsorów, udziału środków własnych w finansowaniu zadań, a ponadto elementy te stanowiły integralną część zawartych umów).

Spośród objętych kontrolą dotacji, opisana wyżej sytuacja miała miejsce w przypadku 7 zadań zleconych w 2001 r. i 11 zadań – w 2002 r., na których realizację Ministerstwo przekazało ogółem 3.226,0 tys. zł, w tym kwotę 1.127,0 tys. zł, tj. 34,9% przekazanych środków, z naruszeniem zasady gospodarności. Zwiększenie udziału dotacji w stosunku do udziału planowanego w sfinansowaniu kosztów 15 zadań skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem 382,3 tys. zł, zaniechanie finansowania kosztów zadania przez zleceniobiorców ze środków własnych - 253,4 tys. zł, a nieangażowanie przychodów ze sprzedaży - 491,3 tys. zł.

Zdaniem NIK działanie takie było niegospodarne, ponieważ zmiana warunków wykorzystania dotacji, polegająca na obniżeniu planowanych kosztów zadania przez zmniejszenie zadeklarowanego udziału środków innych niż budżetowe, powinna skutkować proporcjonalnym zmniejszeniem kwoty dotacji. Ministerstwo zaakceptowało rozliczenia dotacji budżetowych pomimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości, polegających na przedkładaniu przez zleceniobiorców dokumentów rozliczeniowych wystawionych przez współorganizatorów przedsięwzięcia, co było niezgodne z § 7 zawartych umów na udzielenie dotacji stanowiących, że prawa i obowiązki stron nie mogą być przenoszone na osoby trzecie (str. 26-27).

5. Stwierdzono przypadki refundowania w całości bądź w części, kosztów poniesionych na zadanie już zrealizowane, co w ocenie NIK, nie posiada podstawy prawnej w przepisach ustawy o finansach publicznych.

Przy podpisywaniu umów na wykonanie zadań już po ich realizacji, określanie w nich niektórych warunków ustalonych w art. 71 ust. 2 ww. ustawy jest bezprzedmiotowe. Nie jest możliwe egzekwowanie od zleceniobiorców, aby środki z dotacji wydatkowali zgodnie z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych (str. 24).

6. Sposób sprawowania przez Ministerstwo Kultury nadzoru nad realizacją zadań objętych dotacjami celowymi z budżetu państwa, był mało skuteczny.

Akceptowanie przez Ministerstwo rozliczeń dotacji celowych wyłącznie na podstawie przedłożonych sprawozdań finansowych, bez sprawdzania dokumentów źródłowych, czy ksiąg rachunkowych, nie gwarantowało zgodnego z prawem i gospodarnego wydatkowania środków budżetowych, o czym świadczą wyniki kontroli NIK. Nie zapewniało skutecznego nadzoru także Biuro Kontroli Ministerstwa, głównie ze względu na nieliczną obsadę kadrową. Kontrole wykorzystania dotacji obejmowały zaledwie ok. 1% podmiotów, które je otrzymywały, mimo że kwestii tych dotyczyła ponad połowa badań prowadzonych przez Biuro Kontroli. (str. 24-25)

7. Oprócz dotacji udzielanych przez Ministra Kultury, skontrolowano także dotacje przekazywane w dziedzinie kultury ze środków samorządowych. Kontrolą w tym zakresie objęto 57 jednostek samorządu terytorialnego, w tym: 11 urzędów marszałkowskich, 19 urzędów miast na prawach powiatu, 2 starostwa powiatowe oraz 25 urzędów miast i gmin. Negatywnie oceniono działalność w zakresie udzielania dotacji przez 1 samorząd województwa, 3 miasta na prawach powiatu i 4 gminy, co stanowiło łącznie ok. 14% skontrolowanych przez NIK jednostek samorządowych (9% samorządów województw, 16% miast na prawach powiatu i 16% gmin).

W pozostałych przypadkach działalność jednostek samorządu terytorialnego w omawianym zakresie oceniono pozytywnie, mimo stwierdzenia uchybień i nieprawidłowości, które jednak nie powodowały istotnych negatywnych skutków z punktu widzenia legalnego i gospodarnego wykorzystania środków publicznych. (str. 27,30,33)

8. Uwagi NIK na temat trybu i sposobu wyboru podmiotów realizujących zadania dofinansowane z budżetów samorządowych, dotyczyły głównie:

- 1) w samorządach województw: naruszania zasad jawności i równego dostępu do środków publicznych (województwa: pomorskie, lubelskie, świętokrzyskie, zachodniopomorskie) oraz braku pełnej informacji o podmiotach ubiegających się o dotacje lub o źródłach finansowania zadań (województwa: dolnośląskie, świętokrzyskie). (str.27-28)
- 2) w miastach na prawach powiatu: naruszania zasad jawności przy udzielaniu dotacji (Łomża, Słupsk, Toruń, Włocławek i Wrocław), akceptowania wniosków niezawierających wszystkich danych wymaganych zgodnie z uchwałami rad miejskich (Elbląg, Kraków, Lublin, Jelenia Góra, Słupsk i Włocławek), a także niezgodności uregulowań zawartych w uchwałach samorządowych z przepisami ustawowymi w sprawie udzielania dotacji celowych (Skierniewice i Szczecin). (str. 30-31)
- 3) w gminach - naruszania zasad jawności przy udzielaniu dotacji (Aleksandrów Kujawski, Lubartów, Puławy), a także:
 - a) akceptowania wniosków niezawierających wszystkich danych wymaganych zgodnie z uchwałami rad miejskich (Busko – Zdrój, Ełk, Duszniki – Zdrój,

Inowrocław, Kętrzyn, Kwidzyn, Lubartów, Pruszków i Złocieńiec); Zarząd Miasta Rajgrodu podejmował decyzje o wyborze podmiotu realizującego zadania zlecone z dziedziny kultury bez uprzedniego zebrania ofert lub wniosków,

- b) przekazywania dotacji mających podmiotowy charakter, co stanowiło naruszenie art. 118 ust. 1 w związku z art. 69 ust. 4 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (Aleksandrów Kujawski, Kwidzyn, Lubartów i Puławy),
- c) niezgodności uregulowań zawartych w uchwałach samorządowych z przepisami ustawowymi obowiązującymi w tym zakresie (Gorlice). (str. 33-34)

9. Jednostki samorządu terytorialnego, zawierając umowy dotyczące udzielenia dotacji na cele publiczne związane z realizacją zadań, nie zawsze stosowały się do przepisów art. 71 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, które określają postanowienia jakie powinna zawierać umowa, a także naruszały zasady zawierania ww. umów określone w uchwałach samorządowych.

Szczegółowy opis zadań nie został określony w umowach zawieranych przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, zarządy miast na prawach powiatu: Elbląga, Lublina, Jeleniej Góry, Krakowa, Nowego Sącza, Słupska i Włocławka, gminy miejskie: Ełku, Dusznik – Zdroju, Gorlic, Inowrocławia, Kwidzyna, Ostrowca Świętokrzyskiego, Pruszkowa i Puław. Terminów wykonania zadań nie określono w umowach zawieranych przez zarządy województw: podlaskiego i warmińsko - mazurskiego, oraz przez zarządy miast w Nowym Sączu i w Ostrowcu Świętokrzyskim. W umowach zawieranych przez zarządy województw: łódzkiego, mazowieckiego i świętokrzyskiego oraz przez zarządy gmin: Inowrocławia, Mielna, Legionowa, Swarzędza, Pruszkowa i Rajgrodu, a także przez Starostwo Powiatowe w Nowym Sączu, nie określono trybu kontroli wykonywania zadań.

Zasad zwrotu niewykorzystanej części dotacji nie określono w umowach zawieranych przez zarząd województwa świętokrzyskiego oraz przez zarządy miast: Lubartowa, Ostrowca Świętokrzyskiego, Pruszkowa oraz Puław. Stwierdzono także uchybienia polegające m. in. na braku w umowach klauzuli określającej obowiązek stosowania ustawy o zamówieniach publicznych przy wydatkowaniu środków pochodzących z dotacji (Ełk, Ostrowiec Świętokrzyski, Rajgród). W województwach dolnośląskim, lubelskim i podlaskim oraz w Słupsku i Szczecinie skontrolowane umowy nie zawierały postanowień odnoszących się do przeznaczenia przychodów uzyskiwanych przez zleceniobiorców w związku z realizacją dotowanych zadań, co mogło mieć wpływ na ustalenie wysokości dotacji. Ponadto w Urzędach Miasta Koszalina, Krakowa i Szczecina zawierano aneksy do umów, które NIK oceniła jako nieprawidłowe.

W siedmiu urzędach marszałkowskich oraz w siedmiu urzędach miejskich stwierdzono przypadki zawierania umów i przekazywania dotacji celowych w trakcie lub po wykonaniu zadań, co nie posiadało podstawy prawnej w przepisach ustawy o finansach publicznych. (str. 36-38)

10. Jednostki samorządu terytorialnego nie sprawowały wystarczającego nadzoru i kontroli nad wykonywaniem zadań przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych otrzymujące dotacje celowe.

Bezpośrednie kontrole były prowadzone sporadycznie i ograniczano się z reguły do analizowania dokumentów przedstawianych w ramach rozliczeń już po realizacji zadań. Żadnych kontroli u zleceniobiorców nie prowadziło 21 skontrolowanych jednostek samorządowych (37%): urzędy marszałkowskie województw: dolnośląskiego, mazowieckiego i warmińsko – mazurskiego, urzędy miejskie: w Elblągu, Jeleniej Górze, Koszalinie, Radomiu, Skierniewicach, Słupsku, Szczecinie, Toruniu i Włocławku, urzędy miast i gmin w Bełchatowie, Dusznikach – Zdroju, Lubartowie, Mielnie, Polanicy – Zdroju, Pruszkowie, Rajgrodzie, Warszawie

i Złocięcu. W województwach kujawsko – pomorskim, pomorskim, podlaskim, łódzkim, małopolskim i świętokrzyskim oraz w Gdyni, Nowym Sączu, Puławach i w Zakopanem przedstawiciele urzędów prowadzili wizytacje przedsięwzięć kulturalnych. (str. 38-40).

Nieprawidłowości związane z rozliczaniem dotacji celowych udzielanych przez jednostki samorządowe dotyczyły: niestarannej weryfikacji rozliczeń (Kraków, Aleksandrów Kujawski, Lubartów, Zakopane), akceptowania rozliczeń, w których wykazywane były wydatki ponoszone z naruszeniem warunków zawartych w umowach (Szczecin, Wrocław, Kwidzyn), a także opóźnionego przekazywania rozliczeń przez podmioty nie zliczone do sektora finansów publicznych (województwa: dolnośląskie, lubelskie i podlaskie oraz miasta Elbląg, Gdynia, Łomża, Piotrków Trybunalski, Słupsk, Szczecin, Włocławek, Wrocław Bełchatów, Inowrocław, Puławy i Zakopane). W dwóch gminach stwierdzono przypadki braku rozliczenia dotacji (Aleksandrów Kujawski, Lubartów) (str. 40-42).

11. W większości objętych kontrola podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych (64,9%) stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia związane z wykorzystaniem dotacji celowych.

Dwa podmioty (2,7%) oceniono w tym zakresie negatywnie, natomiast odnośnie 24 skontrolowanych podmiotów (32,4%) nie stwierdzono nieprawidłowości (str. 42).

12. Nieprawidłowości stwierdzono w ofertach składanych przez 15 podmiotów ubiegających się o dotacje (20,3% w stosunku do 74 objętych kontrolą).

Polegały one w szczególności na: braku kalkulacji kosztów proponowanych zadań, co stwierdzono w ofertach sporządzonych przez 8 podmiotów, podawaniu w ofertach nieprawdziwych lub nieprecyzyjnych danych dotyczących zakresu lub kosztów zadań, co stwierdzono także w 5 skontrolowanych podmiotach, braku wymaganych informacji o zleceniobiorcy i dokumentów potwierdzających rodzaj i charakter jego działalności, braku pełnej informacji źródłach finansowania zadań, co odnosiło się do składania ofert przez 2 fundacje, niezgodnej ze statutem reprezentacji podmiotu przy podpisywaniu wniosku o dotację – w przypadku 1 fundacji.

W 11 skontrolowanych podmiotach (14,9%) przy podpisywaniu umów o dotacje celowe nie przestrzegano upoważnień do reprezentowania fundacji i stowarzyszeń, które wynikały z postanowień ich statutów. Najczęściej umowy podpisywane były jednoosobowo, mimo że według statutu konieczna była dwuosobowa reprezentacja zarządu. (str. 42-44)

13. Stwierdzono, że w 6 przypadkach (8,1%) podmioty otrzymujące dotacje celowe spełniały rolę pośrednika w przekazywaniu tych środków (łącznie ok. 1.186 tys. zł) innym jednostkom organizacyjnym lub osobom fizycznym, które faktycznie realizowały zleczone zadania.

Zleceniodawcy (Minister Kultury i Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego) dofinansowali w ten sposób podmioty lub cele, których finansowanie bezpośrednio wiązałyby się z koniecznością przeniesienia środków między rozdziałami klasyfikacji budżetowej, lub zawieraniem porozumień pomiędzy jednostkami należącymi do sektora finansów publicznych. W dwóch przypadkach podmioty przekazujące dotacje bezpośrednim wykonawcom zadań zatrzymywały część środków w charakterze prowizji.

W przepisach ustawy o finansach publicznych brak jest podstaw do przekazywania dotacji celowych podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, które nie realizują przy wykorzystaniu tych środków zadań zleconych. (str. 44-46)

14. W 8 skontrolowanych podmiotach (10,8% objętych kontrolą) nie zaliczonych do sektora finansów publicznych, przy realizowaniu zadań finansowanych z udziałem dotacji celowych, stwierdzono przypadki naruszania warunków określonych w umowach.

Uchybienia o charakterze formalnym dotyczyły braku informacji o dotacjach jako źródle finansowania zadań w materiałach związanych z ich realizacją oraz przekroczenia terminów realizacji zadań. Stwierdzono także istotne nieprawidłowości, związane z niewykonaniem zadań w zakresie określonym w umowach (2 podmioty), a także niegospodarnym lub niezgodnym z przeznaczeniem wydatkowaniem środków dotacji (5 podmiotów). (str. 46-47).

15. W 29 skontrolowanych podmiotach (39,2%), które otrzymały dotacje ze środków publicznych stwierdzono nieprawidłowości dotyczące ich rozliczenia, tj. naruszenia w tym zakresie warunków umownych.

W trzech przypadkach były to uchybienia formalne, np. brak w dokumentach rozliczeniowych adnotacji, że sporządzono ją na podstawie oryginałów rachunków, brak daty sporządzenia. Dwa podmioty nie uwzględniały w rozliczeniach przychodów z innych niż dotacja źródeł (dofinansowania z instytucji kultury, odsetek bankowych). Natomiast najwięcej nieprawidłowości polegało na rozliczaniu w ramach dotacji celowej innych kosztów niż określone w umowach. Wystąpiły one w 5 skontrolowanych podmiotach (6,8%). Ponadto dwa podmioty (2,7%) podawały w rozliczeniach nierzetelne dane, a w jednym przypadku stwierdzono, że w rozliczeniu dotacji zleceniobiorca nie ujawnił uzyskanego zwrotu podatku VAT.

W 6 podmiotach (8,1%) stwierdzono nieprawidłowości dotyczące składania sprawozdań merytorycznych z wykonania zadań, a w 10 (13,5%) - miały miejsce opóźnienia rozliczania dotacji w stosunku do terminów określonych w umowach. (str. 48-50)

16. Przy wydatkowaniu środków otrzymanych w ramach dotacji celowych przez 12 objętych kontrolą podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych (16,2%) nie były przestrzegane przepisy ustawy o zamówieniach publicznych.

Jednocześnie podmioty te naruszyły w tym zakresie warunki umów o dotacje celowe. W 8 skontrolowanych podmiotach przy zakupie towarów i usług ze środków dotacji nie stosowano trybu określonego w ustawie o zamówieniach publicznych, a w przypadku 6 podmiotów nie prowadzono dokumentacji podstawowych czynności związanych z postępowaniem, potwierdzającej stosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy wyborze wykonawców, co stanowiło naruszenie art. 26, ust.1 ww. ustawy (str.50-51).

17. W przypadku 5 skontrolowanych podmiotów (6,0%) stwierdzono, że nie posiadały one dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, a w szczególności dotyczącej sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, do czego zobowiązywał art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W 12 jednostkach (16,2%) nie wyodrębniono ewidencji księgowej środków przekazanych i wydatkowanych na realizację zadań zleconych lub celów publicznych, naruszając tym samym warunki umów zawartych z dysponentami. (str. 51-52).

Niekompletność dowodów księgowych, polegającą głównie na niespełnianiu wszystkich wymagań określonych w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości, stwierdzono w 14 skontrolowanych podmiotach (18,9%). Dowody nie zawierały najczęściej stwierdzenia, że zostały sprawdzone i zakwalifikowane do ujęcia

w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach (dekretacja), a także podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania (art. 21, ust. 1, pkt 6). W 5 przypadkach (6,8%) stwierdzono, że ewidencja księgową nie była prowadzona zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości. (str. 52-53)

18. W wyniku kontroli stwierdzono istotne nieprawidłowości finansowe. Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa i inne nieprawidłowości finansowe wyniosły ogółem 3.470,4 tys. zł, w tym: kwoty wydatkowane z naruszeniem przepisów prawa – 3.277,4 tys. zł, inne nieprawidłowości finansowe – 193,0 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania w celu odzyskania łącznej kwoty 158,1 tys. zł, w tym dotyczącej budżetu państwa 129,2 tys. zł i budżetów samorządowych – 28,9 tys. zł. Kwota odzyskana według stanu na dzień 19 marca 2004 r. wyniosła 26,4 tys. zł.

III. Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli w szczególności wskazują na potrzebę podjęcia przez Ministra Kultury działań zmierzających do:

- 1) weryfikowania planowanych we wnioskach kosztów zadań wybranych do realizacji w celu prawidłowego ustalenia kwoty dofinansowania,
- 2) nieakceptowania nierzetelnych rozliczeń dotyczących wykorzystania dotacji, zawierających błędy i wykonanych na podstawie niezidentyfikowanych lub nieprawidłowych dowodów księgowych, a także w przypadkach, gdy zleceniobiorcy nie zaangażowali w dotowane z budżetu przedsięwzięcia zadeklarowanych w umowach środków własnych oraz uzyskanych przy realizacji zadań przychodów,
- 3) dochodzenia należności Skarbu Państwa wynikających z niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystywania dotacji lub pobierania ich w nadmiernej wysokości, a także zwrotu w każdym przypadku dotacji w przypadku niewykonania umowy,
- 4) zaniechania przekazywania dotacji podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, w przypadkach gdy celem takiego działania jest wyłącznie dofinansowanie innych jednostek, które powinny otrzymywać środki w innym przewidzianym w przepisach trybie,
- 5) stworzenia warunków organizacyjnych do przeprowadzania większej niż dotychczas liczby kontroli w podmiotach nie zaliczonych do sektora finansów publicznych otrzymujących dotacje celowe.

Ponadto wskazane jest rozważenie przez Ministra Kultury możliwości uwzględnienia specyfiki działalności w dziedzinie kultury prowadzonej przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych, przy określaniu zasad jej dofinansowywania ze środków publicznych.

Wyniki kontroli uzasadniają ponadto na konieczność:

- 1) dostosowania przez jednostki samorządu terytorialnego procedur udzielania dotacji celowych do ustawowych przepisów, w szczególności w zakresie przestrzegania zasady jawności finansów publicznych oraz zasady wyboru najkorzystniejszej oferty,
- 2) klasyfikowania przez jednostki samorządu terytorialnego wydatków ponoszonych na przedsięwzięcia kulturalne z udziałem podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów

publicznych do odpowiednich paragrafów klasyfikacji budżetowej, stosownie do trybu dokonywania tych wydatków; w szczególności dotacje celowe przekazywane tym podmiotom powinny być zapisywane, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, w jednym z paragrafów 281, 282 lub 283,

- 3) podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego kontroli wykorzystania dotacji bezpośrednio w podmiotach realizujących zlecone zadania, egzekwowania terminowego rozliczania dotacji i starannego sprawdzania otrzymanych sprawozdań finansowych wraz z załączonymi dowodami księgowymi.

Ustalenia kontroli potwierdzają również potrzebę zmiany, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, przepisów prawnych dotyczących przekazywania, wykorzystywania i rozliczania środków publicznych stanowiących dotacje celowe dla podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych.

Uzasadnione jest w szczególności wprowadzenie takich zmian przepisów prawnych w ww. zakresie, aby zawierały one określenie:

- 1) zasady udzielania dotacji celowych na zadania w dziedzinie kultury, pod warunkiem zaangażowania na ustalonym poziomie środków pozabudżetowych, z jednoczesnym określeniem w ustawie wyjątków od tej zasady,
- 2) generalnej zasady ustalenia w zawieranych umowach maksymalnego udziału środków publicznych w finansowaniu realizowanych przedsięwzięć oraz obowiązku ponoszenia przez zleceniobiorców ustalonych wielkości środków własnych na finansowanie realizacji zlecanego zadania,
- 3) unormowania kwestii dysponowania przez podmioty otrzymujące dotacje celowe przychodami uzyskanymi w wyniku realizacji zadań zleconych, finansowanych lub dofinansowanych ze środków dotacji,
- 4) możliwości refundowania w trybie dotacji celowych kosztów poniesionych przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych na realizację zadań lub celów publicznych,
- 5) zasad rozpatrywania wniosków o dotacje w sposób gwarantujący równy dostęp podmiotów do środków budżetowych i jawność postępowania na poszczególnych etapach ich rozpatrywania

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

I. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno – organizacyjnych

W 2001 r. wydatki budżetowe w cz. 24 - kultura i ochrona dziedzictwa narodowego wyniosły łącznie 1.186,7 mln zł, w tym w dziale 921 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego - 543,4 mln zł. Na zadania zlecone jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych Ministerstwo Kultury wydatkowało w 2001 r. ogółem 43.564,0 tys. zł, w tym: wartość zadań zleconych fundacjom wyniosła – 7.055,7 tys. zł, stowarzyszeniom – 27.907,8 tys. zł, pozostałym podmiotom – 8.600,5 tys. zł. Wydatki Ministerstwa Kultury w 2001 r. poniesione na zadania zlecone jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych w podziale na rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej przedstawiono w poniższej tabeli:

Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno - organizacyjnych

(w tys. zł)

Rozdział	Paragraf	Plan	Wykonanie	Wykonanie/wydatki ogółem w części 24 %
1	2	3	4	5
92100 – Integracja z UE	281	127,0	121,2	0,01
	282	162,0	155,6	0,01
	283	12,0	7,0	-
	Razem:	301,0	283,8	0,02
92103 – zadania w zakresie kinematografii (KK)	281	435,5	416,8	0,03
	282	127,5	127,5	0,01
	283	475,0	378,0	0,03
	Razem:	1.038,0	922,3	0,07
92105 – pozostałe zadania w zakresie kultury	281	5.942,0	5.633,2	0,47
	282	25.852,7	25.484,1	2,14
	283	7.408,0	7.251,7	0,61
	Razem:	39.202,7	38.369,0	3,23
92120 – ochrona i konserwacja zabytków (GKZ)	281	887,3	884,5	0,07
	282	2.459,4	2.140,6	0,18
	283	1.018,4	963,8	0,08
	Razem:	4.365,1	3.988,9	0,33
	OGÓLEM:	44.906,8	43.564,0	3,67

W 2002 r. wydatki budżetowe w cz. 24 - kultura i ochrona dziedzictwa narodowego wyniosły łącznie 1.108,2 mln zł, w tym w dziale 921 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 420,6 mln zł.

Na zadania zlecone jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych Ministerstwo Kultury wydatkowało w 2002 r. ogółem 25.860,1 tys. zł, w tym: wartość zadań zleconych fundacjom wyniosła – 6.879,7 tys. zł, stowarzyszeniom – 16.934,8 tys. zł, pozostałym podmiotom – 2.045,6 tys. zł.

Wydatki Ministerstwa Kultury w 2002 r. poniesione na zadania zlecone jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych w podziale na rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej przedstawiono w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Rozdział	Paragraf	Plan	Wykonanie	Wykonanie/wydatki ogółem w części 24 %
1	2	3	4	5
92100 – Integracja z UE	281	144,2	144,2	0,01
	282	469,2	467,8	0,04
	283	47,2	47,2	0,004
	Razem:	660,6	659,2	0,06
92103 – zadania w zakresie kinematografii	281	700,0	700,0	0,06
	282	20,0	20,0	0,002
	283	190,0	190,0	0,02
	Razem:	910,0	910,0	0,08
92105 – pozostałe zadania w zakresie kultury	281	5.646,4	5.618,3	0,50
	282	15.706,9	15.679,1	1,41
	283	1.457,6	1.457,6	0,13
	Razem:	22.810,9	22.755,0	2,05
92120 – ochrona i konserwacja zabytków	281	417,2	417,2	0,04
	282	768,5	767,9	0,07
	283	350,8	350,8	0,03
	Razem:	1.536,5	1.535,9	0,14
	OGÓLEM:	25.918,0	25.860,1	2,33

Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno - organizacyjnych

Według sprawozdania z wykonania planu wydatków za I kwartał 2003 r., w części 24 planowano na 2003 r. wydatki w kwocie 1.173,0 mln zł; do 31 marca 2003 r. wydatkowano 308,7 mln zł, co stanowiło 26,3% wydatków planowanych na cały rok. W dziale 921 zaplanowano wydatki w kwocie 474,9 tys. zł; w I kwartale 2003 r. wydatkowano 117,9 mln zł, co stanowiło 24,8% planowanych wydatków działu.

W I kwartale 2003 r. Ministerstwo Kultury wydatkowało na zadania zlecone jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych ogółem 3.919,0 tys. zł, w tym: wartość zadań zleconych fundacjom wyniosła – 240,0 tys. zł, stowarzyszeniom – 3.665,0 tys. zł, pozostałym podmiotom – 14,0 tys. zł.

Wydatki Ministerstwa Kultury w I kwartale 2003 r. poniesione na zadania zlecone jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych w podziale na rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej przedstawiono w poniższej tabeli:

(w tys. zł)

Rozdział	Paragraf	Plan	Wykonanie	Wykonanie/wydatki ogółem w części 24 %
1	2	3	4	5
92103 – zadania w zakresie kinematografii	281	1.060,0	-	-
	282	242,0	-	-
	283	360,0	-	-
	Razem	1.662,0	-	-
92105 – pozostałe zadania w zakresie kultury	281	471,4	166,0	0,05
	282	6.838,2	3.665,0	1,18
	283	94,2	14,0	0,004
	Razem	7.403,8	3.845,0	1,2
92120 – ochrona i konserwacja zabytków	281	184,0	74,0	0,02
	282	660,0	-	-
	283	301,0	-	-
	Razem	1.145,0	74,0	0,02
	OGÓŁEM	10.210,8	3.919,0	1,27

Według wyjaśnień Ministerstwa Kultury, w związku utworzeniem przy Ministrze Kultury środka specjalnego z dopłat przy grach losowych i zapisaniem w ustawie budżetowej z tego tytułu kwoty 115 mln zł, Minister Kultury podjął w I kwartale 2003 r. decyzję o ograniczeniu wydatkowania środków na zadania realizowane w ramach mecenatu na rzecz wydatków majątkowych, które zmniejszono w 2002 r. o ponad 80%. Jednak, przy dzieleniu limitu wydatków na 2003 r. zostały zapewnione niezbędne środki na zadania priorytetowe, w tym m. in. dla mniejszości narodowych.

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w 2001 r. w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w paragrafach 281, 282 i 283 (tj. na dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom, stowarzyszeniom i pozostałym jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych) wyniosły łącznie ok. 35,4 mln zł, w tym wydatki gmin – 15,6 mln zł, wydatki powiatów – 1,4 mln zł, wydatki miast na prawach powiatu – 12,1 mln zł, wydatki województw – 6,3 mln zł. W podziale na paragrafy wydatki powyższe wyniosły: w paragrafie 281 – 7,8 mln zł, 282 – 22,2 mln zł, 283 – 5,4 mln zł. Wydatki na dotacje celowe klasyfikowano w rozdziałach 92105 - Pozostałe zadania w zakresie kultury (19,7 mln zł) i 92195 – Pozostała działalność (15,7 mln zł).

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w 2002 r. w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w paragrafach 281, 282 i 283 wyniosły łącznie ok. 18,6 mln zł, w tym wydatki gmin – 5,5 mln zł, wydatki powiatów – 0,6 mln zł, wydatki miast na prawach powiatu – 8,2 mln zł, wydatki województw – 4,3 mln zł. W podziale na paragrafy wydatki powyższe wyniosły: w paragrafie 281 – 4,0 mln zł, 282 – 12,3 mln zł, 283 – 2,3 mln zł. Wydatki na dotacje celowe klasyfikowano w rozdziale 92105 - Pozostałe zadania w zakresie kultury.

W I półroczu 2003 r. wydatki jednostek samorządu terytorialnego w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w paragrafach 281, 282 i 283 wyniosły łącznie ok. 14,1 mln zł, w tym wydatki gmin – 2,9 mln zł, wydatki powiatów – 0,6 mln zł, wydatki miast na prawach powiatu – 9,0 mln zł, wydatki województw – 1,6 mln zł.

Według informacji uzyskanych z Głównego Urzędu Statystycznego opracowanych na podstawie sprawozdań z działalności fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych (SOF-1) za 2001 rok:

Sprawozdanie SOF-1 za 2001 r. złożyły 2.243 fundacje, 26.534 stowarzyszenia i 1.822 organizacje społeczne (łącznie 30.599 jednostek).

- W Polsce funkcjonowało łącznie 3.667 fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych, dla których jedną z najważniejszych dziedzin działalności statutowej była kultura i sztuka (497 fundacji, 3.157 stowarzyszeń i 13 organizacji społecznych). Spośród ww. organizacji pozarządowych, 386 deklarowało w sprawozdaniach prowadzenie działalności dotyczącej środków masowego przekazu, 896 – działalności wystawienniczej i muzealnej lub dotyczącej ochrony i konserwacji zabytków, 898 – działalności scenicznej, muzycznej oraz w dziedzinie kinematografii, a 2.373 – pozostałej działalności w dziedzinie kultury i sztuki. Prowadzenie działalności gospodarczej deklarowało 551 podmiotów, które złożyły sprawozdania SOF-1. Według deklarowanego zasięgu terytorialnego powyższe podmioty można podzielić na:
 - działające na terenie gminy – 1013 podmiotów,
 - działające na terenie powiatu – 509 podmiotów,
 - działające na terenie województwa – 509 podmiotów,
 - działające na terenie kraju – 1.049 podmiotów,
 - działające za granicą – 17 podmiotów,
 - działające na terenie kraju i za granicą – 570 podmiotów.
- Ze sprawozdań 2.103 podmiotów wynikało, że najwięcej swoich środków przeznaczonych na działalność statutową wydatkowały w dziedzinie kultury i sztuki (329 fundacji, 1.772 stowarzyszenia i 2 organizacje społeczne). Poniżej 25% środków wydatkowało 319 podmiotów, od 26% do 50% - 164 podmioty, od 51% do 75% - 317 podmiotów, a powyżej 75% - 1.278 podmiotów (w 25 przypadkach brak jest w sprawozdaniach danych o udziale procentowym).
- Przychody podmiotów, które jako najważniejszą dziedzinę działalności statutowej określiły działalność w dziedzinie kultury i sztuki, wyniosły w 2001 r. łącznie ok. 1.408,5 mln zł, z czego dotacje i darowizny ze źródeł publicznych stanowiły ok. 15,8%, tj. 222,7 mln zł (61,0 mln zł dla fundacji, 160,4 mln zł dla stowarzyszeń i 1,3 mln zł dla organizacji społecznych), w tym dotacje przekazane przez jednostki samorządu terytorialnego – ok. 87 mln zł (ok. 6,2% przychodów).

Przychody 497 fundacji wyniosły ok. 615,1 mln zł, a przychody 3.157 stowarzyszeń – 791,8 mln zł. Dotacje przekazane przez jednostki samorządu terytorialnego dla fundacji wyniosły łącznie ok. 32,7 mln zł, a dla stowarzyszeń – ok. 54,1 mln zł.
- Koszty funkcjonowania podmiotów, które jako najważniejszą dziedzinę działalności statutowej określiły działalność w dziedzinie kultury i sztuki, wyniosły w 2001 r. łącznie ok. 963,4 mln zł, w tym wynagrodzenia brutto stanowiły ok. 42,5%, tj. 409,9 mln zł, a wynagrodzenia osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy – ok. 131,5 mln zł (ok. 32,1% kosztów wynagrodzeń).

Koszty dotyczące 497 fundacji wyniosły łącznie ok. 344,6 mln zł, a koszty 3.157 stowarzyszeń – 617,3 mln zł. Udział wynagrodzeń w kosztach dotyczących fundacji wyniósł ok. 56,7% (195,5 mln zł), a w kosztach stowarzyszeń – ok. 34,6% (213,6 mln zł).

II. Charakterystyka stanu prawnego⁴

1. Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie wykorzystania środków publicznych przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych jest ustawa o finansach publicznych. Pojęcie środków publicznych określone zostało w art. 3 ust. 1 tej ustawy.

Ustawa o finansach publicznych określa zadania, na które mogą być przeznaczone wydatki budżetu państwa, wskazując m. in. na:

- realizację zadań wykonywanych przez organy władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz administrację rządową, sądy i trybunały,
- dotacje na zadania określone ustawami (art. 63 ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy).

Stosownie do art. 71 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednostki nie zaliczone do sektora finansów publicznych, w tym fundacje i stowarzyszenia mogą otrzymywać dotacje celowe na realizację zadań zleconych, o których mowa w art. 69 ust. 4 pkt 1 lit. d)⁵. Podstawą do uzyskania przez jednostkę nie zaliczoną do sektora finansów publicznych dotacji celowej na realizację zadań zleconych jest umowa zawarta z dysponentem części budżetowej. Umowa ta, zgodnie z art. 71 ust. 2 ww. ustawy powinna określać:

- szczegółowy opis zadania i termin jego wykonania,
- dotację celową należną jednostce wykonującej zadanie i tryb płatności,
- tryb kontroli wykonywania zadania,
- sposób rozliczenia udzielonej dotacji celowej i zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

2. Jedną z podstawowych zasad finansów publicznych, która ma bezpośrednie zastosowanie przy udzielaniu dotacji celowych jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych na realizację zadań zleconych oraz podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku otrzymującym z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki - jest jawność finansów publicznych (art. 11 ust. 1 ustawy). Jawność finansów publicznych przejawia się tutaj w podawaniu do publicznej wiadomości kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy).

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o finansach publicznych prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że ustawy stanowią inaczej. Z kolei art. 71 tej ustawy wśród jednostek nie zaliczonych do sektora finansów publicznych wymienia fundacje i stowarzyszenia.

Podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji⁶, gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy (art. 25 ust. 2 ustawy).

Dysponent części budżetowej może udzielać dotacji celowych jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, w tym fundacjom i stowarzyszeniom na realizację zadań, o których mowa w art. 69 ust. 4 pkt 1 lit. d) ustawy o finansach publicznych bez stosowania procedur i form,

⁴ Od dnia 1 stycznia 2004 r. stan prawny dotyczący zagadnień objętych niniejszą kontrolą uległ zmianie, w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 876). Opracowano także rządowy projekt ustawy o finansach publicznych, który wpłynął do Sejmu w dniu 28 lipca 2003 r. (nr druku 1844).

⁵ Zgodnie z art. 69 ust. 4 pkt 1 lit. d) ustawy o finansach publicznych dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania, wydatki budżetu państwa przeznaczone m.in. na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, w tym fundacjom i stowarzyszeniom.

⁶ W rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta. (T.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503).

jak i trybów przewidzianych w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (art. 6, ust. 1 pkt 2)⁷.

Zgodnie z art. 92 pkt 5 ustawy o finansach publicznych zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, a w odniesieniu do podmiotów niedziałających w celu osiągnięcia zysku, w trybie jawnego wyboru najkorzystniejszej oferty w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych, z odpowiednim zastosowaniem art. 25 i art. 71.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o zamówieniach publicznych, ustawy nie stosuje się do zasad i trybu przyznawania dotacji ze środków publicznych, jeżeli dotacje te przyznawane są na podstawie ustaw. Należy więc przyjąć, że wyłączenie to dotyczy udzielania wszelkich dotacji przewidzianych w ustawach, czyli również dotacji na zadania zlecone do realizacji na podstawie art. 71 ustawy o finansach publicznych.

Pojęcie „najkorzystniejszej oferty” zdefiniowane zostało w art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych. Przez najkorzystniejszą ofertę należy rozumieć ofertę z najniższą ceną albo ofertę, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny oraz innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia, w szczególności kosztów eksploatacji, parametrów technicznych, funkcjonalności oraz terminu wykonania. Za jawny sposób wyboru najkorzystniejszej oferty należy uznać ogłoszenie w sposób przyjęty zwyczajowo lub przez zawiadomienie pozostałych oferentów o wyborze oferty najkorzystniejszej z podaniem jej ceny (wymogi ustawy o zamówieniach publicznych).

Jednostki nie zaliczone do sektora finansów publicznych, w tym fundacje i stowarzyszenia, które otrzymują dotacje celowe na zadania zlecone oraz podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, które otrzymują z budżetu samorządu terytorialnego dotacje na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki obowiązane są przy wydatkowaniu tych środków do stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Obowiązek taki wynika z treści art. 4 ust. 1 pkt 5 oraz art. 4 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych⁸.

Należy mieć jednak na względzie także przepis art. 6 ust. 2 pkt 9 ustawy o zamówieniach publicznych, który wprowadza szereg wyłączeń w stosowaniu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy usługach w zakresie kultury⁹.

3. W zakresie dotacji udzielonych z budżetu państwa i wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości, ustawa o finansach publicznych w art. 93 wprowadziła następujące zasady:

- dotacje takie podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w terminie do dnia 28 lutego następnego roku, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 93 ust. 1 ustawy),
- odsetki od ww. dotacji nalicza się odpowiednio od dnia przekazania dotacji z budżetu państwa lub stwierdzenia nieprawidłowego naliczenia dotacji (art. 93 ust. 2 ustawy),

⁷ T.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.

⁸ Przepis art. 4 ust. 2 w brzmieniu wprowadzony został przez art. 1 pkt 4 lit. b) ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76, poz. 813 ze zm.) z dniem obowiązywania od dnia 26 października 2001 r.

⁹ W tym zakresie nie stosuje się bowiem przepisów ustawy, dotyczących publikacji ogłoszeń o planowanych zamówieniach publicznych, terminów, wadium, przesłanek wyboru trybu w przypadku udzielania zamówienia publicznego w trybie przetargu ograniczonego, dwustopniowego, negocjacji z zachowaniem konkurencji lub zapytania o cenę oraz obowiązku zatwierdzenia w tych przypadkach trybu przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, a także zakazu ustalania kryteriów oceny ofert na podstawie właściwości wykonawcy. Przepis art. 6 ust. 2 w podanym wyżej brzmieniu wprowadzony został przez art. 1 pkt 6 lit. c) ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76, poz. 813 ze zm.) z dniem obowiązywania od dnia 26 października 2001 r.

- w przypadku pobrania dotacji w nadmiernej wysokości, zwrotowi do budżetu państwa podlega ta część dotacji, która została nadmiernie pobrana (art. 93 ust. 3 ustawy),
- wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wyklucza prawo do ubiegania się o przyznanie dotacji przez kolejne trzy lata (art. 93 ust. 4 ustawy).

4. Zgodnie z art. 28a ust. 1 ustawy o finansach publicznych osobą odpowiedzialną za całość gospodarki finansowej, w tym za wykonywanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej, jest kierownik jednostki sektora finansów publicznych. Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przejęcie obowiązków przez te osoby powinno być stwierdzone dokumentem (art. 28a ust. 2 ustawy).

W świetle przepisów działu V ustawy o finansach publicznych, a zwłaszcza art. 138 ust. 1, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która dopuściła się czynu polegającego m. in. na:

- przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy),
- niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu środków publicznych otrzymanych z rezerwy budżetowej, dotacji z budżetu, funduszu celowego oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi¹⁰ (art. 138 ust. 1 pkt 4 ustawy),
- naruszeniu zasad udzielania dotacji z budżetu (art. 138 ust. 1 pkt 9 ustawy),
- naruszeniu zasady, formy lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego ustalonych ustawą o zamówieniach publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy).

Zgodnie z art. 137 ustawy, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponoszą pracownicy sektora finansów publicznych oraz inne osoby dysponujące środkami publicznymi, w tym osoby odpowiedzialne za gospodarowanie środkami publicznymi przekazanymi podmiotom spoza sektora finansów publicznych. Według art. 138 ust. 3 ustawy, kierownik jednostki lub inny przełożony pracownika ponosi odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych także w przypadku dopuszczenia do naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez zaniedbanie obowiązków w zakresie nadzoru.

Z dniem 1 stycznia 2002 r. weszły w życie przepisy rozdziału 5 (dział I) ustawy o finansach publicznych dotyczące kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.¹¹

5. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów¹² wydatki na dotacje dla jednostek nie zaliczonych do sektora finansów publicznych na zadania zlecone klasyfikowane są w trzech pozycjach:

- § 281 – dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom,

¹⁰ Niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi dodano do art. 138 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych z dniem 26 października 2002 r. na podstawie art. 1 pkt 23 lit a) ustawy z dnia 17 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. Nr 156, poz. 1300).

¹¹ Rozdział 5 dodany został przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie prac Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej, oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 102, poz. 1116). Przepisy dotyczące kontroli finansowej oraz audytu wewnętrznego dotyczą m. in. ministerstw oraz jednostek samorządu terytorialnego (art. 35a ust. 1, art. 35d ust. 1 pkt 2, art. 35d ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

¹² Dz. U. Nr 59, poz. 688 ze zm.

- § 282 – dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom,
- § 283 – dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie pozostałych jednostek nie zaliczonych do sektora finansów publicznych.

6. Z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (zwanej dalej j.s.t.) mogą być udzielane dotacje dla podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki (art. 118 ust. 1 ustawy). Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy zawartej między j. s. t. a ww. podmiotem (art. 118 ust. 2 ustawy). Do umów dotyczących udzielenia dotacji na cele publiczne związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 71 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, które wymieniają jakie postanowienia umowa powinna zawierać. Zgodnie z art. 118 ust. 3 ustawy tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa w drodze uchwały organ stanowiący j. s. t., zapewniając jawność postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

7. Działalność samorządu terytorialnego w Polsce regulują następujące przepisy:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,¹³
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,¹⁴
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.¹⁵

Zadania w zakresie kultury należą, zgodnie z przepisami ww. ustaw, do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Stanowi o tym art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zgodnie z którym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, między innymi w zakresie kultury, w tym bibliotek gminnych i innych placówek upowszechniania kultury), art. 4 ust.1 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (powiat wykonuje określone ustawami zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury i ochrony dóbr kultury) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 11 ust. 2 pkt 7, art. 14 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa uwzględniającą m. in. zachowanie wartości środowiska kulturowego, prowadzi politykę rozwoju województwa, w tym wspieranie rozwoju kultury oraz ochronę i racjonalne wykorzystywanie dziedzictwa kulturowego, wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami w zakresie kultury i ochrony jej dóbr).

Nadzór nad działalnością gminną, działalnością powiatu oraz nad wykonywaniem zadań województwa sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, art. 77 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 79 ustawy o samorządzie województwa). Nadzór nad ww. działalnością sprawowany jest przez Prezesa Rady Ministrów oraz wojewodę, a w zakresie spraw finansowych przez regionalną izbę obrachunkową (art. 86 ustawy o samorządzie gminnym, art. 76 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). Organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy (powiatu, województwa), niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych (art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, art. 77a ustawy o samorządzie powiatowym i art. 80 ustawy o samorządzie województwa).

8. Dofinansowanie działalności organizacji mniejszości narodowych w Polsce jest związane z uregulowaniami prawnymi zawartymi w podpisanych przez Polskę umowach międzynarodowych

¹³ T.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁴ T.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

¹⁵ T.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

Polska przyjęła i ratyfikowała Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych sporządzoną w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r.¹⁶ W art. 4 ust. 2 tej Konwencji, strony zobowiązały się do przyjęcia, tam gdzie to konieczne, odpowiednich środków w celu popierania, we wszystkich sferach życia ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturalnego pełnej i rzeczywistej równości pomiędzy osobami należącymi do mniejszości narodowej a osobami należącymi do większości. W tym względzie wezmą pod uwagę specyficzne warunki osób należących do mniejszości narodowych. W art. 5 ust. 1 strony zobowiązują się wspierać tworzenie warunków koniecznych do utrzymywania i rozwijania przez osoby należące do mniejszości narodowych ich kultury, jak również zachowania zasadniczych elementów ich tożsamości, to jest ich religii, języka, tradycji i dziedzictwa kulturowego.

Zawarto także szereg dwustronnych umów międzynarodowych z krajami graniczącymi z RP, których celem jest ochrona mniejszości narodowych w Polsce. Wśród postanowień tych umów zadeklarowano zapewnienie przez stronę polską warunków sprzyjających zachowaniu tożsamości narodowej przez mniejszości narodowe, m. in. przez wspieranie działalności organizacji społecznych, oświatowych i kulturalnych utworzonych przez te mniejszości.¹⁷

9. Fundacja działa na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach¹⁸ i statutu (art. 4 ustawy). Do czasu wejścia w życie przepisów ustawy o finansach publicznych, Skarb Państwa uprawniony był do tworzenia fundacji. Obecnie jednak art. 23 powołanej ustawy zawiera bezwzględny zakaz tworzenia fundacji przez Skarb Państwa.

Fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska i zabytków (art. 1 ustawy).

Fundacja może prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji jej celów (art. 5 ust. 5 zd. 1 ustawy). Prowadzenie przez fundację działalności gospodarczej musi być zapisane w jej statucie (art. 5 ust. 1 zd. 2 ustawy).

Fundacja uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 7 ust. 2 ustawy).¹⁹ O wpisaniu fundacji do Krajowego Rejestru Sądowego sąd zawiadamia ministra właściwego ze względu na zakres jego działania oraz cele fundacji (art. 9 ust. 2 ustawy).

¹⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209

¹⁷ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy w dziedzinie kultury, nauki i oświaty, sporządzona w Warszawie dnia 27 listopada 1995 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 76, poz. 365);

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy w dziedzinach kultury, oświaty i nauki sporządzonej w Wilnie dnia 17 grudnia 1998 r. (M.P. z 2002 r. Nr 31, poz. 491);

Umowa sporządzona w Kijowie dnia 20 maja 1997 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie kultury, nauki i oświaty (Dz. U. z 2000 r. Nr 3, poz. 29);

Traktat między Rzeczypospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, sporządzony w Warszawie dnia 18 maja 1992 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 125, poz. 573);

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy kulturalnej, oświatowej i naukowej, sporządzona w Bratysławie dnia 23 marca 2000 r. (M.P. z 2002 r. Nr 6, poz. 123);

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy w dziedzinie kultury, nauki i oświaty, sporządzona w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 36, poz. 133);

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy kulturalnej, sporządzona w Bonn dnia 14 lipca 1997 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 39, poz. 379);

¹⁸ T. j. Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568

¹⁹ Przepis ustawy o fundacjach dotyczący obowiązku wpisu fundacji do Krajowego Rejestru Sądowego obowiązuje od dnia 1 stycznia 2001 r. i wprowadzony został na podstawie art. 68 pkt 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 769). Do dnia 31 grudnia 2000 r.

Działalnością fundacji kieruje zarząd, który reprezentuje fundację na zewnątrz (art. 10 ustawy).

Fundacja składa corocznie właściwemu ministrowi sprawozdanie ze swojej działalności (art. 12 ust. 2 ustawy). Zakres sprawozdań określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2001 r. w sprawie ramowego zakresu sprawozdania z działalności fundacji.²⁰ Według § 2 rozporządzenia sprawozdanie powinno zawierać m. in. informację o wysokości uzyskanych przychodów, w tym wyodrębnić jako źródło tych przychodów środki pochodzące ze środków publicznych.

10. Stowarzyszenia działają na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach²¹ i statutu. W art. 10 ust. 1 ustawy określone zostały kwestie, które w szczególności powinny określać postanowienia statutu.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Stowarzyszenie opiera swoją działalność na pracy społecznej członków; do prowadzenia swych spraw może zatrudniać pracowników (art. 2 ust. 3 ustawy).

Stowarzyszenie podlega obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej (art. 8 ust. 1 ustawy).²² Stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 17 ust. 1 ustawy).

Według art. 11 ust. 1 ustawy, najwyższą władzą stowarzyszenia jest walne zebranie członków. Ponadto stowarzyszenie jest obowiązane posiadać zarząd i organ kontroli wewnętrznej (art. 11 ust. 3 ustawy).

Nadzór nad działalnością stowarzyszeń należy do:

- wojewody właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia – w zakresie nadzoru nad działalnością stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego,
- starosty właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia – w zakresie nadzoru nad innymi niż ww. stowarzyszeniami (art. 8 ust. 5 ustawy).

Organ nadzorujący ma prawo żądać dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia, w wyznaczonym terminie, odpisów uchwał walnego zebrania członków oraz żądać od władz stowarzyszenia niezbędnych wyjaśnień (art. 25 ustawy).

Majątek stowarzyszenia powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz z ofiarności publicznej (art. 33 ust. 1 ustawy). Zgodnie z art. 34 stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą, według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach. Dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków. Stowarzyszenie może otrzymywać dotacje według zasad określonych w odrębnych przepisach.²³

fundacje podlegały obowiązkowi wpisu do rejestru fundacji prowadzonemu przez Sąd Rejonowy dla Miasta Stołecznego Warszawy.

²⁰ Dz. U. Nr 50, poz. 529. Rozporządzenie weszło w życie z dniem 6 czerwca 2001 r. Do dnia 5 czerwca 2001 r. obowiązywało w tym zakresie zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 1994 r. w sprawie ramowego zakresu sprawozdań składanych przez fundacje (M.P. Nr 69, poz. 616).

²¹ T.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 i z 2003 r. Nr 96, poz. 874.

²² Art. 8 ust. 1 w brzmieniu ustalonym przez art. 73 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 769) obowiązującym z dniem 1 stycznia 2001 r. Do dnia 31 grudnia 2000 r. rejestracja stowarzyszenia należała do właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia – rejestrowego sądu wojewódzkiego.

²³ Patrz art. 71 ust. 1i 2 w zw. z art. 69 ust. 4 pkt 1 lit. d) ustawy o finansach publicznych.

Stowarzyszenie może również działać w uproszczonej formie jako stowarzyszenie zwykłe, nieposiadające osobowości prawnej (art. 40 ust. 1 ustawy). Zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 5 ustawy stowarzyszenie zwykłe nie może otrzymywać dotacji.

11. Według art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴, w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o rachunkowości, podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej. Dowód księgowy powinien spełniać wymagania określone w art. 21 ust. 1 ww. ustawy. Według art. 22 ust. 1, dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują, kompletne, zawierające co najmniej dane określone w art. 21, oraz wolne od błędów rachunkowych.

Według art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury - zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę powinno być stwierdzone w formie pisemnej. W przypadku gdy kierownikiem jednostki jest organ wieloosobowy, a nie została wskazana osoba odpowiedzialna, odpowiedzialność ponoszą wszyscy członkowie tego organu.

Kto wbrew przepisom ustawy dopuszcza do nieprowadzenia ksiąg rachunkowych, prowadzenia ich wbrew przepisom ustawy lub podawania w tych księgach nierzetelnych danych, podlega grzywnie lub karze pozbawienia wolności do lat 2, albo obu tym karom łącznie (art. 77 pkt 1).

²⁴ T. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

III. Istotne ustalenia kontroli

1. Udzielanie przez Ministra Kultury dotacji celowych na realizację zadań zleconych podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła udzielanie i rozliczanie dotacji celowych przez Ministerstwo Kultury. Z ustaleń kontroli wynikało bowiem, że Obowiązujący w Ministerstwie Kultury tryb przyjmowania i rozpatrywania wniosków przy realizowaniu wydatków dotyczących ww. dotacji nie gwarantował jawności postępowania oraz równego traktowania podmiotów ubiegających się o dotacje. Stwierdzono również, że z naruszeniem prawa wydatkowano kwotę 561 tys. zł (4,9% wydatków objętych kontrolą), natomiast wydatki na kwotę 1.127 tys. zł (9,9% wydatków objętych kontrolą), NIK oceniła jako niegospodarne. Jako wydatkowane nielegalnie uznano środki pochodzące z dotacji, które zleceniobiorcy przeznaczyli na cele niezaplanowane w umowach oraz środki niewykorzystane lub nieprawidłowo wykorzystane przez zleceniobiorców. Do wydatków niegospodarnych zaliczono tę część rozliczonych przez Ministerstwo dotacji, która przekroczyła kwotę wynikającą z ustalonego w umowach udziału środków dotacji w ogólnych kosztach zadań.

1.1. Procedury wyboru i zakres zadań zleconych do realizacji

Ministerstwo Kultury nie wykazywało inicjatywy w proponowaniu konkretnych przedsięwzięć kulturalnych do realizacji przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych. Dotacje celowe były przekazywane głównie na wnioski ww. podmiotów. Tylko w dwóch departamentach merytorycznych (na osiem funkcjonujących w strukturze Ministerstwa) został ustalony zakres przedmiotowy zleczonych zadań. Dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Integracji Europejskiej wskazał 6 takich zadań, na realizację których przekazano 281,1 tys. zł, co stanowiło 7,2% dotacji udzielonych w 2002 r. Natomiast w Departamencie Dziedzictwa Narodowego zadania zlecane jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych z inicjatywy Ministerstwa stanowiły w 2001 r. ok. 75% zadań (tj. 32) na łączną kwotę 3.459,8 tys. zł; w 2002 r. – 30,1% (tj. 15) zadań na kwotę 323,1 tys. zł.

Obowiązujący w Ministerstwie Kultury tryb przyjmowania i rozpatrywania wniosków, określony w zarządzeniu nr 48 Ministra Kultury z dnia 20 grudnia 2001 r. w sprawie trybu przyznawania dotacji celowych²⁵, a wcześniej w obowiązującej do dnia 31 grudnia 2001 r. decyzji nr 3 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 8 marca 2000 r. w sprawie trybu przyznawania dotacji celowych²⁶, nie gwarantował jawności postępowania oraz równego traktowania podmiotów ubiegających się o dotacje. Jednocześnie brak precyzyjnego określenia kryteriów pozwalał w znacznym stopniu na uznaniowy wybór zadań do dofinansowania z budżetu. W ocenie NIK nie w pełni przestrzegano w Ministerstwie zasady wynikającej z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, stanowiącego, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów.

Nierespektowanie zasady jawności postępowania i równości podmiotów podczas ubiegania się o dotacje miało miejsce szczególnie na etapie opiniowania wniosków w departamentach merytorycznych. Nie dokumentowano bowiem działań i wyników prac komisji opiniujących, nie było także dokumentowane ich powoływanie. Do komisji międzydepartamentalnych przekazywano tylko wnioski zaopiniowane pozytywnie w departamentach merytorycznych, co wyłączało możliwość konfrontowania proponowanych we wnioskach przedsięwzięć w skali całego Ministerstwa. Dodatkowym czynnikiem sprzyjającym subiektywizacji ocen przy przyznawaniu dotacji, był brak precyzyjnego określenia odpowiednich kryteriów, przyjętych w wewnętrznych uregulowaniach Ministerstwa. Sytuacja taka stwarzała warunki do podejmowania arbitralnych decyzji przez poszczególnych urzędników i mogła sprzyjać występowaniu zjawisk korupcyjnych.

Rejestr wniosków o dotacje na 2001 r. był niekompletny, ponieważ obejmował jedynie wnioski rozpatrzone pozytywnie – zarówno złożone w terminie określonym w ogłoszeniu Ministra

²⁵ Dz. Urz. MK. z 2001 r. Nr 18, poz. 62

²⁶ Dz. Urz. MKiDN Nr 3, poz. 5

Kultury, jak i po terminie. Na 2003 r. rejestrowano wnioski, które wpłynęły w terminie określonym w ogłoszeniu Ministra Kultury oraz do końca 2002 r., natomiast nie rejestrowano wniosków, które wpłynęły w 2003 r. i zostały zaopiniowane negatywnie. Stosowany w Ministerstwie sposób rejestracji wniosków uniemożliwiał zatem stwierdzenie, jaka jest skala zainteresowania dofinansowaniem ze środków budżetowych przedsięwzięć realizowanych przez jednostki nie zaliczone do sektora finansów publicznych.

Ponad połowę skontrolowanych dotacji przyznano podmiotom, które złożyły wnioski po terminie określonym w ogłoszeniu Ministra Kultury, mimo że brak było pisemnego uzasadnienia przekroczenia tego terminu. Naruszano tym samym § 3 ust. 2 zarządzenia nr 48 Ministra Kultury w sprawie trybu przyznawania dotacji celowych, stanowiący, że wnioski złożone po terminie mogą być rozpatrywane w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy przekroczenie terminu nie wynika z winy uprawnionego podmiotu (w decyzji nr 3 z dnia 8 marca 2000 r. w sprawie trybu przyznawania dotacji celowych kwestię tę regulował § 1 pkt 5). Nieprawidłowość ta dotyczyła 81,2% (13) skontrolowanych wniosków o dotacje na 2001 r. (opóźnienie wynosiło od 3 do 365 dni), 50% (12) wniosków o dotacje na 2002 r. (opóźnienie - od 50 do 379 dni) i 71,4% (5) wniosków o dotacje na 2003 r. (opóźnienie - od 6 do 196 dni). Wynika stąd, że dotacje przyznawano nawet wówczas, gdy podmiot składał wniosek pod koniec roku, w którym miał realizować zadanie, mimo że powinien ubiegać się o dotację w roku poprzednim.

Stwierdzono przypadki podawania we wnioskach o dofinansowanie znacznie zawyżonych planowanych kosztów zadań w stosunku do kosztów zadań zrealizowanych. Wnioskodawcy kalkulowali koszty nierzetelnie, aby uzyskać jak najwyższe dotacje do proponowanych przez siebie przedsięwzięć. Mimo wieloletnich doświadczeń w tym zakresie, nierzetelne preliminarze kosztów nie były weryfikowane przez służby Ministerstwa.

1.2. Zabezpieczenie interesów budżetu w umowach dotyczących dotacji celowych

Badaniami kontrolnymi objęto 57 umów zawartych lub zrealizowanych w latach 2001-2003 (I kwartał) na łączną kwotę 11.418,7 tys. zł, co stanowiło 16,7% wydatków klasyfikowanych w tym okresie w rozdziałach 92100 (Integracja z UE), 92103 (Zadania w zakresie kinematografii), 92105 (Pozostałe zadania w zakresie kultury), 92120 (Ochrona i konserwacja zabytków). Jako generalne kryterium wyboru umów do kontroli, przyjęto wielkość kwot dotacji (wybrano największe w poszczególnych departamentach Ministerstwa), przy czym suma dotacji objętych kontrolą w każdym departamencie przekraczała 10% dotacji udzielonych.

W ocenie NIK, we wszystkich skontrolowanych umowach z podmiotami nie zaliczonymi do sektora finansów publicznych, Ministerstwo Kultury nie zabezpieczyło należycie interesów Skarbu Państwa i nie zagwarantowało gospodarnego wykorzystania środków budżetowych. Nie zadbano bowiem o to, aby pomoc finansowa z budżetu stała się stymulatorem wykorzystywania przez podmioty będące beneficjentami dotacji, także środków pozabudżetowych na realizację zadań objętych mecenatem państwa.

W umowach o dotacje nie uregulowano kwestii dysponowania przychodami uzyskanymi w wyniku realizacji zadań zleconych, finansowanych ze środków dotacji celowych, nie zobowiązano zleceniobiorców do przeznaczenia deklarowanych środków własnych na pokrycie kosztów realizacji zadań, a także tylko kwotowo ustalono wysokość dotacji, bez określenia maksymalnego udziału środków budżetowych w kosztach przedsięwzięć.

Na skutek braku powyższych postanowień – w wielu przypadkach, gdy koszty zadań były niższe od planowanych – zleceniobiorcy finansowali powyższe koszty w całości ze środków dotacji budżetowej, nie przeznaczając na ten cel środków własnych lub przychodów uzyskanych w wyniku realizacji zadań. Gdy natomiast wykorzystywano równocześnie z dotacją środki własne, były one na ogół niższe od kwot zadeklarowanych we wnioskach.

W 3 przypadkach (5,3% umów objętych badaniami kontrolnymi) przedmiot umowy nie został szczegółowo określony, co było niezgodne z art. 71 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, stanowiącym, że umowa z jednostkami nie zaliczonymi do sektora finansów publicznych powinna określać m. in. szczegółowy opis zadania.

- Na podstawie umowy z dnia 2 lipca 2002 r. Ministerstwo zleciło Fundacji Inicjatyw Międzynarodowych realizację zadania pn. „Promocja literatury polskiej za granicą” bez wskazania w umowie i załączniku do niej, jakie przedsięwzięcia będą realizowane w ramach tego zadania. W umowie ze Stowarzyszeniem Żydowski Instytut Historyczny nieprecyzyjnie określono, rodzaje kosztów dotyczących „zakupu pozostałych usług”, co w konsekwencji spowodowało odmienną interpretację Ministerstwa i zleceniobiorcy na etapie rozliczania udzielonej dotacji.

Stwierdzono przypadki przekazywania jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych środków w formie refundacji kosztów poniesionych na zadania już zrealizowane. Na przykład w 2002 r. przekazane środki w 2 przypadkach miały charakter refundacji poniesionych kosztów w całości, a w 13 przypadkach – refundacji części kosztów.

W ocenie NIK, refundowanie kosztów zadań już zrealizowanych i sfinansowanych przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych, nie posiada podstawy prawnej w przepisach ustawy o finansach publicznych. Zgodnie bowiem z art. 71 ust. 1 ww. o finansach publicznych, dotacje celowe są przyznawane na podstawie umów zawierających postanowienia wymienione w ust. 2 ww. artykułu. W przypadkach, gdy umowy na wykonanie zadań są podpisywane już po ich realizacji, określanie niektórych warunków ustalonych w art. 71 ust. 2 ustawy jest bezprzedmiotowe. Nie można wówczas określić, np. terminu i trybu kontroli wykonania zadania oraz zasad zwrotu niewykorzystanej części dotacji. Nie jest także możliwe egzekwowanie od podmiotu wykonującego zadanie, aby przy wydatkowaniu środków z dotacji stosował przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. NIK podziela w tym przypadku opinię audytu wewnętrznego Ministerstwa, wyrażoną w sprawozdaniu z przeprowadzonego audytu wewnętrznego pn. „Proces rozliczania dotacji udzielonych na zadania zlecone jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych”, wskazującą na nieprawidłową interpretację art. 71 ustawy o finansach publicznych, dopuszczającą przekazywanie środków budżetowych po zakończeniu realizacji zadań. Budzi ponadto wątpliwości celowość przeznaczania środków budżetowych na przedsięwzięcia, które zostały już sfinansowane z innych źródeł.

Zawieranie umów o dotacje po wykonaniu zadań, tj. refundowanie poniesionych już kosztów, nie zostało także przewidziane w funkcjonującym w Ministerstwie jednolitym wzorze umowy, który jest stosowany niezależnie od dat zawierania umów w stosunku do terminów realizacji zadań i przekazywania środków. Zgodnie z tym wzorem zobowiązywano wszystkich zleceniobiorców do zamieszczania w materiałach reklamowych informacji „Zrealizowano przy pomocy finansowej Ministerstwa Kultury” (§ 3 umowy) i stosowania – przy zleceniu wykonania poszczególnych części zadania podwykonawcom - przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, mimo że umowy były zawierane w terminie uniemożliwiającym realizację ww. postanowień.

- Umowa z Fundacją Kultury Bałtyckiej „Probaltica” została zawarta w dniu 3 czerwca 2002 r., podczas gdy przedmiot umowy – IX Festiwal Muzyki i Sztuki Krajów Bałtyckich – odbywał się w dniach 4 - 19 maja 2002 r. W dniu 10 czerwca 2002 r. zawarto umowę z Fundacją Rozwoju Szkoły Filmowej, której przedmiotem była organizacja XX Festiwalu Szkół Filmowych, odbywającego się w dniach 20 - 24 marca 2002 r.

1.3. Nadzór i kontrola realizacji zadań

W ocenie NIK, akceptowanie przez Ministerstwo Kultury rozliczeń dotacji celowych wyłącznie na podstawie przedłożonych sprawozdań finansowych, bez wglądu do dokumentów źródłowych, czy ksiąg rachunkowych, nie gwarantowało wystarczającego nadzoru i kontroli nad wydatkowaniem środków budżetowych. Nie zapewniało takiej kontroli także Biuro Kontroli Ministerstwa, głównie ze względu na nieliczną obsadę kadrową.

W 2001 r. komórka kontroli resortowej przeprowadziła łącznie 17 kontroli, w tym 8 kontroli w stowarzyszeniach, 1 - u wydawcy książek, 1 - w fundacji. W 2002 r. przeprowadzono 19 kontroli, w tym 8 kontroli w stowarzyszeniach, 2 w spółkach z o.o., 1 - w fundacji. W Ministerstwie zawierano rocznie ok. tysiąca umów o udzielenie dotacji celowych podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, wobec czego kontrole wykorzystania dotacji objęły zaledwie ok. 1% podmiotów, które je otrzymywały, mimo że udział tych kontroli w ogólnej liczbie badań przeprowadzonych przez Ministerstwo kształtował się na poziomie ok. 60%. Mała liczba kontroli wynikała z ograniczonych możliwości kadrowych Biura Kontroli Ministerstwa Kultury.

W wyniku kontroli przeprowadzonych przez Biuro Kontroli Ministerstwa Kultury w 2001 r. wyegzekwowano od 2 jednostek nie zaliczonych do sektora finansów publicznych zwrot dotacji w kwocie ogółem 139,7 tys. zł oraz odsetki w kwocie 56,2 tys. zł.; w wyniku kontroli przeprowadzonych w 2002 r. wyegzekwowano od 1 jednostki nie zaliczonej do sektora finansów publicznych zwrot dotacji w kwocie 9,2 tys. zł oraz odsetki w kwocie 2,1 tys. zł.

W latach 2001-2003 (I kwartał) wpłynęło 7 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez 8 pracowników jednostek nie zaliczonych do sektora finansów publicznych. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych skierował do Resortowej Komisji Orzekającej 7 wniosków o ukaranie 9 osób (1 wniosek został poszerzony o jedną osobę).

W I półroczu 2003 r. przeprowadzono w Ministerstwie Kultury trzy audyty, w tym m. in. audyt pn.: „Proces rozliczania dotacji udzielonych na zadania zlecone jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych”. Stwierdzono m. in., że:

- departamenty Ministerstwa Kultury nie sporządzają okresowych raportów z wykonania budżetu w zakresie zadań zleconych, do których sporządzenia zobowiązuje § 7 zarządzenia nr 48 Ministra Kultury.
- pracownicy wykonujący faktyczną kontrolę finansową w procesie rozliczania dotacji zatrudnieni w Departamencie Sztuki i Promocji Twórczości oraz w Departamencie Książki nie posiadają zakresów czynności,
- zastosowanie trybu refundacji w przypadku dotacji celowej na zadania zlecone stanowi naruszenie trybu przyznawania dotacji na zadanie zlecone, określonego w zarządzeniu nr 48 Ministra Kultury. Ponadto ustawa o finansach publicznych nie przewiduje trybu refundowania kosztów.

1.4. Rozliczanie dotacji

W Ministerstwie Kultury stosowano wieloetapową procedurę sprawdzania i akceptowania rozliczeń dotowanych zadań, która w skali całego Urzędu w znacznym stopniu przyczyniła się do ograniczenia liczby nieprawidłowości w tym zakresie. Tylko w Departamencie Kultury Mniejszości Narodowych nie stosowano skutecznych zasad rozliczania, co przyczyniło się do akceptowania przez ww. departament nieprawidłowych rozliczeń znacznie częściej, niż miało to miejsce w pozostałych jednostkach Ministerstwa.

Łącznie w 20 przypadkach zaakceptowanych przez Ministerstwo rozliczeń dotacji (co stanowiło ok. 35% w stosunku do objętych badaniami kontrolnymi NIK) stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych pobrały środki dotacji budżetowej w nadmiernej wysokości lub wydatkowały je niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach.
 - Dotyczyło to środków w łącznej kwocie 158,1 tys. zł, które Stowarzyszenie Litwinów w Polsce (71,0 tys. zł), Związek Ukraińców w Polsce (62,8 tys. zł) i Rada Programowa Tygodnika „Niwa” (24,3 tys. zł) przeznaczyły na cele niezaplanowane w umowach zawartych z Ministerstwem: z dnia 20 kwietnia 2001 r. na wydawanie dwutygodnika „Aušra”, z dnia 18 marca 2002 r. na wydawanie czasopisma „Nasze Słowo”, z dnia 18 marca 2002 r. na wydawanie czasopisma „Niwa”. Te same podmioty wydatkowały ponadto łącznie 154,5 tys. zł niezgodnie z planem określonym w umowach, zwiększając niektóre rodzaje wydatków, i zmniejszając inne, w ramach tych samych zadań zleconych.

Ponadto środki przekazane przez Departament Kultury Mniejszości Narodowych stowarzyszeniom i fundacjom reprezentującym niektóre mniejszości narodowe miały charakter dotacji podmiotowych, a nie celowych. Ze środków tych finansowano m. in. następujące koszty, nie ujęte w umowach: premie dla pracowników, eksploatację samochodów, amortyzację maszyn poligraficznych, energię, ogrzewanie, czynsz za drukarnię.

- 2) podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych nie wykonały zleconych zadań w zakresie i terminie ustalonym w umowach, co zgodnie z § 12 ust. 1 i 2 zawartych umów,

powodowało konieczność zwrotu otrzymanej kwoty dotacji w części proporcjonalnej do stopnia niewykonania umowy;

- Dyrektor Departamentu Książki zaakceptowała rozliczenie zadania zleconego Wydawnictwu „Hotel Sztuki” na podstawie umowy z dnia 14 sierpnia 2002 r. na kwotę 100 tys. zł, mimo że zadanie to, mające polegać na wydaniu dwóch tomów książki, nie zostało zrealizowane. Dyrektor Departamentu Promocji Twórczości oraz zastępca dyrektora Departamentu Ekonomicznego zaakceptowały rozliczenie zadania na kwotę 148,4 tys. zł, mimo że zleceniobiorca – Fundacja Wydania Narodowego Dzieł Fryderyka Chopina - nie wydał trzech tomów książki, które były przedmiotem umowy z dnia 14 listopada 2002 r.

Do dnia zakończenia kontroli (18 lipca 2003 r.) dyrektorzy departamentów merytorycznych Ministerstwa Kultury nie podjęli działań w celu wyegzekwowania środków budżetowych niewykorzystanych lub wykorzystanych nieprawidłowo przez zleceniobiorców, naruszając tym samym art. 93 ustawy o finansach publicznych (zgodnie z którym, dotacje udzielone z budżetu państwa wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrane w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w terminie do dnia 28 lutego następnego roku, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej). Zaniechanie ustalenia należności Skarbu Państwa wyczerpuje jednocześnie znamiona czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, opisanych w art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

- 3) zleceniobiorcy przedkładali dokumenty rozliczeniowe wystawione przez współorganizatorów przedsięwzięć, co było niezgodne z § 7 zawartych umów stanowiących, że prawa i obowiązki stron nie mogą być przenoszone na osoby trzecie.

- Dyrektor Departamentu Współpracy Zagranicznej i Integracji Europejskiej w ramach rozliczenia zadania realizowanego przez Fundację „Opera”, zaakceptował rachunek wystawiony przez Teatr Wielki – Operę Narodową. Dyrektor Departamentu Ochrony Zabytków zaakceptował fakturę wystawioną przez Międzynarodowe Centrum Kultury (posiadające status instytucji kultury) – współorganizatora zadania, na realizację którego dotację otrzymała Fundacja Międzynarodowe Centrum Kultury w Krakowie (podmiot nie zaliczony do sektora finansów publicznych).

- 4) zleceniobiorcy nie zamieszczali w finansowych dokumentach źródłowych klauzuli „płatne ze środków Ministerstwa Kultury”, co było wymagane zgodnie z § 8 pkt 2 zawieranych umów, a także nierzetelnie wypełniali druki sprawozdań

- Zastępca dyrektora Biura do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturalnego za Granicą nie wyegzekwował od Stowarzyszenia Pisarzy Polskich obowiązku opisanie faktur, zgodnie z ww. postanowieniem umownym.
- Departament Kultury Mniejszości Narodowych akceptował rozliczenia zadań, mimo że było one obciążone błędami rachunkowymi (np. zadanie realizowane przez Radę Programową Tygodnika „Niwa”), druki sprawozdań nie zawierały danych identyfikujących dokumenty źródłowe (data rachunku/faktury, numer, przedmiot), pozycje rozliczenia nie odpowiadały pozycjom kosztów określonych w kosztorysie zadania (np. rozliczenie zadań realizowanych przez Towarzystwo Słowaków w Polsce, Związek Ukraińców w Polsce, Radę Programową Tygodnika „Niwa”).

Ministerstwo Kultury akceptowało rozliczenia dotacji w przypadkach, gdy ich udział w finansowaniu kosztów zadania był wyższy niż planowany na etapie ofert i zawieranych umów. W rozliczeniach zleceniobiorcy nie wykazywali przychodów ze sprzedaży wydawnictw, a także przedstawiali niższe od deklarowanego zaangażowanie środków własnych. Wysokość planowanych przychodów ze sprzedaży, wpływów od sponsorów i udział środków własnych w finansowaniu zadań był określany we wnioskach o dotacje, które stanowiły także integralną część podpisywanych obustronnie umów. Dlatego też przy rozliczaniu zadań była możliwość zachowania zadeklarowanych proporcji w finansowaniu zadań z budżetu i jednocześnie z innych źródeł, nawet w przypadkach, gdy całkowity koszt zadań ulegał zmniejszeniu w stosunku do planu.

NIK ocenia jako działanie niegospodarne akceptowanie w Ministerstwie rozliczeń wykorzystania dotacji, z których wynikało, że zleceniobiorcy nie wydatkowali na realizację zadań zadeklarowanej kwoty środków własnych lub przychodów uzyskanych w wyniku wykonania zadań. Oznaczało to bowiem nieuzasadnioną zgodę na zwiększenie udziału dotacji budżetowej

w finansowaniu kosztów tych zadań, w stosunku do przewidywanych w umowie. Należy podkreślić, że zgodnie z wewnętrznym trybem udzielania dotacji celowych, możliwości finansowe podmiotów stanowiły jedno z kryteriów przy ich wyborze do objęcia dotacją. Zatem akceptowanie rozliczeń, w których warunki finansowania zadań nie odpowiadały w tym zakresie złożonym ofertom, stanowiło w ocenie NIK zgodę Ministerstwa na naruszanie zasad uczciwej konkurencji, o których mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a także zasad wyboru najkorzystniejszej oferty, określonych w art. 92 pkt 5 ww. ustawy.

Spośród objętych kontrolą dotacji, opisana wyżej sytuacja dotyczyła 7 zadań zleconych w 2001 r. i 11 zadań – w 2002 r., na realizację których Ministerstwo przekazało ogółem 3.226,0 tys. zł, w tym kwotę 1.127,0 tys. zł, tj. 34,9% przekazanych środków, z naruszeniem zasady gospodarności. Zwiększenie udziału dotacji w stosunku do udziału planowanego w sfinansowaniu kosztów 15 zadań skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem 382,3 tys. zł, zaniechanie finansowania kosztów zadania przez zleceniobiorców ze środków własnych – 253,4 tys. zł, nieangażowanie przychodów ze sprzedaży np. wydawnictw – 491,3 tys. zł. Na przykład:

- udział dotacji w kosztach zadania realizowanego przez Towarzystwo Słowaków w Polsce był o 14,4% wyższy od planowanego; przez Towarzystwo Edukacji Kulturalnej – o 16,7%; udział środków własnych w finansowaniu kosztów zadania został obniżony o 83,1% w przypadku spółki „Dux”, zaś o 99,8% – w przypadku Rzeszowskiego Towarzystwa Muzycznego; w dwóch przypadkach (na 3 objęte badaniami kontrolnymi) w rozliczeniach zadań zleconych w 2001 r. przez Departament Kultury Mniejszości Narodowych nie wykazano żadnych przychodów ze sprzedaży wydawnictw przy planowanych na poziomie 74 tys. zł.

2. Udzielanie dotacji w dziedzinie kultury przez jednostki samorządu terytorialnego podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych

2.1. Procedury i tryb udzielania dotacji na cele publiczne w dziedzinie kultury

2.1.1. Samorzady województw

Samorzady województw, realizując zadania własne w zakresie kultury, udzielały dotacji dla podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych na cele związane z realizacją ww. zadań. Tryb postępowania o udzielanie tych dotacji, sposób ich rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconych zadań, były określane w uchwałach podejmowanych przez sejmiki województw.

Skontrolowano 11 urzędów marszałkowskich i tylko w jednym przypadku negatywnie oceniono działalność w zakresie udzielania dotacji podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych. Ocena ta wynikała z nieprawidłowej klasyfikacji wydatków ponoszonych na ww. dotacje i dotyczyła Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego. W pozostałych przypadkach działalność urzędów marszałkowskich w omawianym zakresie oceniono pozytywnie, mimo stwierdzenia uchybień i nieprawidłowości, które jednak nie powodowały istotnych negatywnych skutków z punktu widzenia legalnego i gospodarnego wykorzystania środków publicznych.

Stwierdzono, że inicjatywę związaną z realizowaniem określonych przedsięwzięć w dziedzinie kultury podejmowały najczęściej stowarzyszenia i fundacje działające na terenie województwa, a tylko sporadycznie składane oferty były wynikiem inicjatywy zarządów województw.

W kilku przypadkach sformułowano uwagi odnośnie trybu i sposobu wyboru podmiotów realizujących zadania dofinansowane z budżetu samorządowego, związane głównie z naruszaniem zasad jawności i równego dostępu do środków publicznych oraz z brakiem pełnej informacji o podmiotach ubiegających się o dotacje.

- W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego przy dokonywaniu oceny możliwości podmiotów ubiegających się o dotacje z budżetu województwa, nie żądano od tych podmiotów przedstawiania kalkulacji przewidywanych kosztów wykonania zadań (poza przypadkiem Dolnośląskiego Towarzystwa Społeczno Kulturalnego we Wrocławiu), a także załączania do ofert aktualnych oświadczeń o nieprowadzeniu działalności gospodarczej w celu osiągnięcia zysku, aktualnych wypisów

z rejestrów stowarzyszeń lub fundacji i sprawozdań finansowych oraz statutów, co w ocenie NIK nie zapewniało wystarczającej wiedzy na temat podmiotów otrzymujących dotacje.

- Zarząd Województwa Pomorskiego publikował w prasie ogłoszenia o konkursach, nie zamieszczając w nich, wbrew postanowieniom § 2 pkt 4 uchwały Sejmiku, określenia zadań własnych zleconych do realizacji na dany rok budżetowy, a jedynie dane pracownika Urzędu, który udzielał informacji w tym zakresie. Informacje o konkursie wraz z wykazem zadań priorytetowych i formularzem wniosku rozsyłane były do organizacji pozarządowych, nie dokumentując jednak, do których podmiotów je wysłano. Ogłoszenie o konkursie na dotacje w 2003 r. zamieszczono w publikatorze nie obejmującym swym zasięgiem całego obszaru województwa. W ocenie NIK, mimo dostępności informacji na ten temat na stronach internetowych Urzędu, powyższe uchybienia mogły mieć wpływ na niezapewnienie równego dostępu podmiotów do informacji o konkursie i zleconych zadaniach.

Ponadto Zarząd Województwa przy udzielaniu dotacji traktował 2 podmioty inaczej niż pozostałe, którym przyznawał dotacje na konkretne zadania zgłoszone do realizacji. Dotacje dla Instytutu Kaszubskiego w Gdańsku i Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego w Gdańsku przyznawano, nie precyzując, które z zadań zgłoszonych we wnioskach i w jakiej kwocie Urząd zamierza dofinansować. Po otrzymaniu informacji o ogólnej kwocie uzyskanej dotacji, ww. podmioty przedstawiały propozycje rozdziału tej kwoty na poszczególne zadania i szczegółowe preliminarze. Propozycje te stanowiły podstawę zawarcia umów o udzielenie dotacji.

- Zarząd Województwa Świętokrzyskiego podczas dokonywania rozdziału dotacji, nie dokumentował, według jakich kryteriów oceniane były i kwalifikowane od strony merytorycznej poszczególne wnioski; w przypadkach odmowy przyznania dotacji, zainteresowane podmioty informowano, że przyczyną negatywnej decyzji był brak środków finansowych. Nie wszystkie wnioski o udzielenie dotacji zawierały wymagane informacje o źródłach finansowania zadania.
- Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego w opublikowanych ogłoszeniach prasowych dotyczących zgłaszania wniosków o przyznanie dotacji celowych dla podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych pominał informację o możliwości ubiegania się o dotacje z zakresu kultury. Dopiero w toku kontroli NIK, tj. 1 lipca 2003 r. umieszczone zostały w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu m. in. informacje o zasadach i trybie udzielania dotacji celowych na zadania z zakresu kultury oraz uchwały Zarządu Województwa z wykazem udzielonych dotacji dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych.
- Zarząd Województwa Lubelskiego nie udokumentował faktu dopełnienia obowiązku ogłaszania w siedzibie Urzędu Marszałkowskiego: priorytetów dla zadań województwa, które mogły być realizowane w ramach dotacji, informacji o warunkach wymaganych od jednostek ubiegających się o dotacje, a także wykazów jednostek, które złożyły oferty i jednostek, którym przyznano dotacje.

Dotacje dla podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych na cele związane z realizacją zadań w dziedzinie kultury w objętych kontrolą 11 urzędach marszałkowskich wyniosły łącznie w 2001 r. 4.162,2 tys. zł, a w 2002 r. 3.382,9 tys. zł, przy czym dotyczyło to tylko wydatków, które klasyfikowano w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdziałach: 92105 – Pozostałe zadania w zakresie kultury, 92195 – Pozostała działalność oraz w paragrafach: 281 – dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom, 282 – dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom, 283 – dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie pozostałych jednostek nie zaliczonych do sektora finansów publicznych. W I kwartale 2003 r. zarządy województw planowały środki na dotacje celowe, jednak nie zostały one wypłacone. Zestawienie tych wydatków ilustrują poniższe tabele:

2001 r. (tys. zł)

ROZDZIAŁ:	92105	92195	RAZEM
Paragraf			PARAGRAF
281	536,6	200,0	736,6
282	2.008,4	1.163,1	3.171,5
283	239,3	14,8	254,1
Razem rozdział:	2.784,3	1.377,9	Ogółem: 4.162,2

2002 r. (tys. zł)

ROZDZIAŁ:	92105	92195	RAZEM
Paragraf			PARAGRAF
281	440,4	54,5	494,9
282	2.145,9	539,0	2.684,9
283	65,4	137,7	203,1
Razem rozdział:	2.651,7	731,2	Ogółem: 3.382,9

W dwóch urzędach marszałkowskich stwierdzono przypadki nieprawidłowego klasyfikowania wydatków ponoszonych na dotacje celowe (województwa: lubelskie i warmińsko-mazurskie).

- W układzie wykonawczym budżetu na lata 2001 i 2002 Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego, wydatki na dotacje celowe zostały nieprawidłowo ujęte w § 263 klasyfikacji budżetowej wydatków - dotacja przedmiotowa z budżetu dla jednostek nie zaliczonych do sektora finansów publicznych.
- W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko – Mazurskiego stwierdzono 16 przypadków nieprawidłowej klasyfikacji wydatków dotacji celowych, które w rozdziale 92105 - pozostałe zadania w zakresie kultury, ujmowano w § 283 zamiast w § 282. Dotyczyło to: 15 zleceniobiorców w 2001 r., realizujących 25 zadań, dofinansowanych kwotą 88,3 tys. zł (28,2 % rocznej sumy dotacji) i 1 zleceniobiorcy w 2002 r., realizującego zadanie dofinansowane kwotą 800 zł.

W pięciu urzędach marszałkowskich wydatki na przedsięwzięcia kulturalne realizowane przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych klasyfikowano m. in. w § 430 – zakup usług pozostałych (województwa: łódzkie, pomorskie, podlaskie, kujawsko – pomorskie i zachodniopomorskie). Jednak zakres wykonywanych zadań, treść zawartych umów i sposób rozliczenia środków wskazywały, że przekazywane środki miały charakter dotacji celowych. Zastosowany tryb przekazania tych środków nie uwzględniał zasady jawności postępowania, gdyż nie podawano do publicznej wiadomości informacji w tym zakresie, a ponadto nie wymagał szczególnego sposobu rozliczenia i nadzoru ze strony zleceniodawcy, co jest obowiązkiem przy udzielaniu dotacji celowych. Niejednolity sposób klasyfikowania wydatków o podobnym charakterze przez jednostki samorządowe miał ponadto wpływ na niepełne odzwierciedlenie w sprawozdawczości budżetowej wielkości środków przekazywanych podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych na zadania w dziedzinie kultury.

- W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego w 2001 r. poza ewidencją dotacji celowych wydatkowano: w rozdziale 92195 kwotę 124,5 tys. zł, z tego: w § 430 - zakup usług pozostałych – 111 tys. zł i w § 302 – nagrody – 13,5 tys. zł. Kwoty te wydatkowano na podstawie umów zawartych z 11 podmiotami na współrealizację lub współfinansowanie zadań na cele publiczne, po przedłożeniu wniosków o współfinansowanie (7 umów na kwotę 20,5 tys. zł) lub „o przyznanie dotacji ze środków Województwa na realizację zadania z zakresu samorządu województwa” (4 umowy na kwotę 104 tys. zł).
- W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego w 2002 r. zawarto 2 umowy zlecenia zorganizowania imprez oraz 3 porozumienia w sprawie współorganizacji imprez z podmiotami, które złożyły wnioski o udzielenie dotacji na ich realizację w trybie art. 118 ustawy o finansach publicznych. Realizując ww. umowy i porozumienia przekazano środki w łącznej kwocie 530 tys. zł, a wydatki z tego tytułu sklasyfikowano w § 430 klasyfikacji budżetowej – zakup usług pozostałych.
- Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego udzielił w 2002 r. dofinansowania w łącznej kwocie 5 tys. zł czterem podmiotom w formie bezpośredniego opłacania przez Urząd faktur dostarczonych przez te jednostki (ze środków zaplanowanych w § 421 - zakup materiałów i wyposażenia oraz w § 430 zakup usług pozostałych). Dofinansowanie dotyczyło: organizacji V Podlaskich Warsztatów Piosenkarskich, zorganizowania VIII Ogólnopolskiego Festiwalu „Młodzi w Piosence”, organizacji konkursu na najładniejszą szopkę bożonarodzeniową oraz zorganizowania występu Chóru Reprezentacyjnego Zespołu Artystycznego Wojska Polskiego
- Z budżetu Województwa Kujawsko – Pomorskiego na dofinansowanie zadań w dziedzinie kultury realizowanych przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych wydatkowano w latach 2001-2002 ogółem 549,3 tys. zł, z tego: kwotę 148,7 tys. zł (27% ogółu wydatków) przekazano w formie dotacji 15 podmiotom na realizację 20 zadań (wydatki te klasyfikowano w § 281 i 282 w rozdziałach 92105 i 92195), kwotę 295,7 tys. zł (53,8%) przekazano jako częściowe dofinansowanie zadań na podstawie umów zawartych z 16 podmiotami na realizację 25 zadań (wydatki te klasyfikowano w § 430 -

zakup usług pozostałych, w rozdziale 92195 - pozostała działalność), a 104,9 tys. zł (19%) w ramach bezpośredniego finansowania 32 przedsięwzięć organizowanych przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych (ww. wydatki klasyfikowano w § 302 - nagrody i wydatki osobowe nie zaliczane do wynagrodzeń, § 421 - zakup materiałów i wyposażenia i w § 430 - zakup usług pozostałych, w rozdziale 92195).

2.1.2. Miasta na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu, realizując zadania własne w zakresie kultury, udzielały dotacji dla podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych na cele związane z realizacją ww. zadań. Tryb postępowania o udzielanie tych dotacji, sposób ich rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconych zadań, były określane w uchwałach podejmowanych przez rady miejskie.

Skontrolowano 19 urzędów miast na prawach powiatu i w trzech przypadkach negatywnie oceniono działalność w zakresie udzielania dotacji podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych (Piotrków Trybunalski, Skierniewice i Szczecin).

- Urząd Miasta w Piotrkowie Trybunalskim wydatkował z naruszeniem prawa 11,3% środków przekazanych podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, Urząd Miasta Skierniewice - 27% środków, a Urząd Miejski w Szczecinie – 58,5%.

W pozostałych przypadkach działalność urzędów miast na prawach powiatu w omawianym zakresie oceniono pozytywnie, mimo stwierdzenia uchybień i nieprawidłowości, które jednak nie powodowały istotnych negatywnych skutków z punktu widzenia legalnego i gospodarnego wykorzystania środków publicznych.

Uwagi NIK odnośnie trybu i sposobu wyboru podmiotów do realizacji zadań dofinansowanych z budżetu samorządowego, dotyczyły głównie naruszania zasad jawności (Łomża, Słupsk, Toruń, Włocławek, i Wrocław), oraz akceptowania wniosków niezawierających wszystkich danych wymaganych zgodnie z uchwałami rad miejskich (Elbląg, Kraków, Lublin, Jelenia Góra, Słupsk i Włocławek). Urząd Miejski w Szczecinie, udzielając dotacji, nie przestrzegał innych postanowień uchwały Rady Miasta. W dwóch przypadkach uregulowania w ww. uchwałach samorządowych nie odpowiadały w pełni przepisom ustawowym (Skierniewice i Szczecin). W Urzędzie Miejskim we Wrocławiu ponad połowa decyzji o dofinansowaniu zadań z budżetu gminy została zatwierdzona przez Komisję Rady Miejskiej oraz Dyrektorów jednostek organizacyjnych Urzędu, tzn. z naruszeniem uchwały w sprawie zasad współpracy miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi, według której jedynym organem władnym do podejmowania decyzji o dofinansowaniu z budżetu Gminy w formie dotacji był Zarząd Miasta, a po nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym - Prezydent Wrocławia.

- W Urzędzie Miejskim w Łomży nie zapewniono jawności postępowania w sprawach przyznawania dotacji jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, tj. nie podawano na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu informacji o przyznanych dotacjach, przez co naruszono postanowienia art. 11 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o finansach publicznych. Urząd Miasta Słupska w 2001 r. nie informował o możliwości składania wniosków oraz terminach ich składania i rozpatrywania. Zasady jawności naruszono także w Urzędzie Miasta Torunia. Nie spełniono bowiem postanowień zawartych w § 13 uchwały Rady Miasta, które obligowały Zarząd do publikowania wykazów podmiotów ubiegających się o dotacje. Na stronie internetowej Urzędu zamieszczono wykaz podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych, z którymi zawarto umowy dotacji w 2001 r., natomiast do dnia 30 maja 2003 r. nie opublikowano wykazu umów zawartych w 2002 r. Natomiast sporządzone przez Zarząd Miasta Włocławek (w związku z przygotowaniem projektów budżetu na lata: 2001, 2002, 2003) i opublikowane na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz w prasie lokalnej komunikaty, zawiadamiające podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych o możliwości wzięcia udziału w realizowaniu zadań własnych Gminy w zakresie upowszechniania kultury oraz reprezentowania i promocji dorobku kulturowego Miasta, nie zawierały kryteriów wyboru podmiotów ubiegających się o dotację oraz warunków rozliczenia dotacji, co było sprzeczne z postanowieniami uchwały Rady Miasta w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji.
- Urząd Miasta Krakowa nie egzekwował od podmiotów ubiegających się o dotację kalkulacji przewidywanych kosztów, uwzględniających elementy ceny jednostkowej (na usługi i materiały) oraz niezbędnego czasu i liczby osób mających zadanie wykonywać, pozbawiając się – już na etapie rozpatrywania ofert – możliwości oceny rzetelności szacowania przez wnioskodawców całkowitych kosztów oferowanych zadań (które przy 4, na 6 zbadanych przez NIK, okazały się zawyżone, w tym przy

3 zadaniach aż o ponad 100%), a także zasadności ich dotowania, w aspekcie gospodarnego wydatkowania środków z budżetu Miasta. We 5 wnioskach o dotacje celowe udzielane przez Urząd Miasta w Jeleniej Górze (na 17 objętych kontrolą) brak było danych odnośnie środków pochodzących z innych źródeł finansowania, tj. tych które podmiot posiadał lub zamierzał uzyskać na współfinansowanie przedsięwzięć związanych z realizacją zadania deklarowanego we wniosku; do wniosków nie dołączono szczegółowych kalkulacji uwzględniających zakres rzeczowy poszczególnych zadań. Także w Urzędzie Miasta Włocławek brak było we wnioskach kalkulacji kosztów planowanych zadań. Wymienione kalkulacje załączono tylko do 7 (3,6 %) spośród 197 wniosków. Do pozostałych 190 (96,4 %) wniosków, kalkulacji nie załączono. Natomiast w Urzędzie Miasta Słupska Przy podziale środków przyjęto i uwzględniono 2 oferty, w których nie określono pozostałych źródeł finansowania oraz 9 ofert, w których nie podano informacji o posiadanych zasobach bazowych.

- Urząd Miejski w Szczecinie udzielił 21 dotacji na łączną kwotę 738,6 tys. zł pomimo, że podmioty, które je otrzymały nie rozliczyły się w umownym terminie z dotacji poprzednio otrzymanych. Naruszono w ten sposób § 10 ust. 8 załącznika do uchwały Rady Miasta Szczecina stanowiący, że brak rozliczenia w ustalonym umową terminie pozbawia daną organizację możliwości otrzymania dofinansowania z budżetu Miasta Szczecina przez okres najbliższych 3 lat. Analogiczna sytuacja miała miejsce w 2001 r. przy udzielaniu dotacji przez Urząd miasta Słupska. Ponadto w Urzędzie Miejskim w Szczecinie pozytywnie opiniowano wnioski i udzielono w 2001 r. i w 2002 r. 7 „Małych Dotacji” na kwotę łącznie 23 tys. zł 6 podmiotom, gdy wnioskodawca nie spełniał wymogu § 11 ust. 4 załącznika do ww. uchwały Rady Miasta stanowiącego, że wnioskowana kwota dofinansowania w formie „Małej Dotacji” sięgać może 75% całkowitego kosztu przedsięwzięcia.
- W uchwale Rady Miasta Skierniewice, określającej procedury i tryb udzielania dotacji podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, uregulowania związane z rozliczaniem dotacji w 2001 r. nie były zgodne z art. 118 ust.3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, bowiem kwestię określenia sposobu rozliczania dotacji pozostawiły stronom umowy. Uchwała obowiązująca od początku 2002 r. wprowadziła w tym zakresie regulację wymaganą wskazanymi przepisami. Natomiast uchwała Rady Miasta Szczecina dotycząca omawianych kwestii nie zawierała wymaganych w art. 118 ust. 3 ustawy o finansach publicznych postanowień określających sposób kontroli wykonywania dotowanego zadania oraz wbrew przepisom art. 92 ust. 5 tej ustawy nie zapewniała w pełni konkurencyjności w ubieganiu się o powierzenie wykonania danego zadania. W treści tej uchwały zawarto jedynie postanowienia dotyczące określania w umowach o „Małą Dotację” terminu kontroli wykonywania przedmiotowej umowy, w umowach grantu - sposobu i terminu kontroli wykonania umowy, a w umowach kontraktu - zobowiązania się przez zleceniobiorcę do poddania się kontroli zleceniodawcy w zakresie objętym kontraktem. Wymagana art. 118 ust. 3 ustawy o finansach publicznych jawność postępowania o udzielenie dotacji została zapewniona w uchwale Rady Miasta Szczecina tylko w odniesieniu do dotacji udzielanych w formie grantów.
- Urząd Miejski w Elblągu przyznawał dotacje dla Stowarzyszenia Miłośników Truso w Elblągu, mimo że we wnioskach o przyznanie dotacji nie zamieszczano informacji niezbędnych do oceny możliwości finansowych i organizacyjnych wnioskodawcy, a m. in.: szczegółowej kalkulacji kosztów zadania, partycypacji w kosztach współpartnerów biorących udział w realizacji zadania. Nie zapewniono tym samym warunków do uczciwej konkurencji pomiędzy podmiotami ubiegającymi się o udzielenie dotacji, o których mowa w art. 25 ustawy o finansach publicznych. Podobnie Urząd Miasta Lublin nie żądał od wnioskodawców uzupełnienia wniosków i usunięcia uchybień formalno – prawnych, w przypadkach gdy oferty nie spełniały wymogów stawianych przez zleceniodawcę.

Dotacje dla podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych na cele związane z realizacją zadań w dziedzinie kultury w objętych kontrolą NIK 18 urzędach miast na prawach powiatu wyniosły łącznie w 2001 r. 7.849,2 tys. zł, w 2002 r. 7.644,9 tys. zł, a w I kwartale 2003 r. 576,7 tys. zł, przy czym dotyczyło to tylko wydatków, które klasyfikowano w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdziałach: 92105 – Pozostałe zadania w zakresie kultury, 92195 – Pozostała działalność oraz w paragrafach: 281 – dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom, 282 – dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom, 283 – dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie pozostałych jednostek nie zaliczonych do sektora finansów publicznych. Zestawienie tych wydatków ilustrują poniższe tabele:

2001 r. (tys. zł)

ROZDZIAŁ:	92105	92195	RAZEM
Paragraf			PARAGRAF
281	776,5	883,4	1.659,9
282	3.350,0	1.618,3	4.968,3
283	749,9	471,1	1.221,0
Razem rozdział:	4.876,4	2.972,8	Ogółem: 7.849,2

2002 r. (tys. zł)

ROZDZIAŁ:	92105	92195	RAZEM
Paragraf			PARAGRAF
281	507,3	674,2	1.181,5
282	3.989,4	1.526,7	5.516,1
283	878,0	69,3	947,3
Razem rozdział:	5.374,7	2.270,2	Ogółem: 7.644,9

I kwartał 2003 r. (tys. zł)

ROZDZIAŁ:	92105	92195	RAZEM
Paragraf			PARAGRAF
281	1,0	12,2	13,2
282	258,4	224,6	483,0
283	68,5	12,0	80,5
Razem rozdział:	327,9	248,8	Ogółem: 576,7

W pięciu urzędach miast na prawach powiatu stwierdzono przypadki nieprawidłowego klasyfikowania wydatków ponoszonych na dotacje celowe (Łomża, Nowy Sącz, Piotrków Trybunalski, Siedlce, Suwałki).

- Zarząd Miasta Łomży nieprawidłowo sklasyfikował wszystkie dotacje udzielone podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych. Ujęto je w rozdz. 92195 Pozostała działalność w § 263 (dotacja przedmiotowa z budżetu dla jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych). Podobnie sklasyfikowano ww. wydatki w Urzędzie Miasta w Piotrkowie Trybunalskim.
- W Urzędzie Miasta w Nowym Sączu wszystkie przyznane w latach 2001 – 2002 dotacje dla podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych w dziedzinie kultury były ewidencjonowane w § 2830 – dotacje celowe dla pozostałych podmiotów spoza sektora finansów publicznych, mimo że większość podmiotów otrzymujących dotacje działa w formie stowarzyszeń, dla których właściwy był § 2820.

W sześciu urzędach miast na prawach powiatu wydatki dotyczące przedsięwzięć kulturalnych realizowanych przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych klasyfikowano m. in. w § 430 – zakup usług pozostałych (Jelenia Góra, Nowy Sącz, Skierniewice, Słupsk, Suwałki i Toruń). Klasyfikacja taka – podobnie jak w przypadku samorządów województw²⁷ - była związana z uproszczonym trybem przekazywania środków podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych i niezachowaniem warunków wymaganych przy przekazywaniu dotacji celowych. Powodowało to szereg negatywnych skutków z punktu widzenia jawności i jednolitości procedur dokonywania wydatków z budżetów samorządowych, a także w odniesieniu do sporządzanych sprawozdań.

- Wydatki poniesione w latach 2001 - 2003 (I kwartał) z budżetu Miasta Jelenia Góra, z przeznaczeniem na organizację spektakli, imprez kulturalnych i wystaw, zostały zaklasyfikowane jako zakupy usług w dziedzinie kultury. W 2001 r. w rozdziale 92195 - pozostała działalność, do paragrafu 4300 - zakup usług pozostałych zakwalifikowano wydatki w kwocie 7,0 tys. zł, a w rozdziale 92105 - pozostałe zadania w zakresie kultury w kwocie 37,5 tys. zł, natomiast w 2002 r. i w I kwartale 2003 r. w rozdziale 92105 do paragrafu 4300 zaklasyfikowano odpowiednio kwoty 51,1 tys. zł i 1,8 tys. zł.

²⁷ Pkt 2.1.1. niniejszej Informacji

- W Urzędzie Miasta Torunia wykazane w sprawozdaniach Rb-28S wielkości udzielonych dotacji z dziedziny kultury w paragrafach klasyfikacji budżetowej dotyczących dotacji (§ 2810 i § 2820 w rozdziałach: 92105, 92108, 92195) w latach 2001 – 2003 (I kwartał) w łącznej kwocie 849,8 tys. zł nie odzwierciedlały faktycznej wielkości dotacji udzielonych w tym okresie podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych. Dotacje udzielone podmiotom na dofinansowanie 65 zadań z dziedziny kultury, na które wydatkowano środki w łącznej kwocie 301,9 tys. zł, ujęto bowiem w rozdz. 92195 - *pozostała działalność* – § 3020 - *nagrody i wydatki osobowe nie zaliczone do wynagrodzeń* i § 4300 - *zakup usług pozostałych*. Na przykład w § 4300 *Zakup usług pozostałych* zaklasyfikowano wydatki na dotacje udzielone Związkowi Polskich Artystów Plastyków w kwocie 10,0 tys. zł na dofinansowanie organizacji wystawy konserwatorskiej, Fundacji Inicjatyw Lokalnych „Pomerania” w Toruniu w kwocie 2,0 tys. zł na dofinansowanie wydania periodyku „Czasy nowożytnie”, Polskiemu Stowarzyszeniu „Signum” w Toruniu - w kwocie 2,0 tys. zł na dofinansowanie organizacji przedstawienia „Ofiarowanie”.

2.1.3. Gminy

Samorzady gminne, realizując zadania własne w zakresie kultury, udzielały dotacji dla podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych na cele związane z realizacją ww. zadań. Tryb postępowania o udzielanie tych dotacji, sposób ich rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconych zadań, były określane w uchwałach podejmowanych przez rady miejskie (gminne).

Skontrolowano 25 urzędów gmin (24 miejskie i 1 nie posiadającej statusu miejskiego) i w czterech przypadkach negatywnie oceniono działalność w zakresie udzielania dotacji podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych (Aleksandrów Kujawski, Kwidzyn, Lubartów i Puławy).

- Dotacje udzielane przez Zarząd Miasta w Aleksandrowie Kujawskim miały charakter dotacji podmiotowych dofinansowujących działalność wnioskujących podmiotów. Przy ich udzielaniu nie stosowano trybu określonego uchwałą Rady Miejskiej m. in. w zakresie zasad wnioskowania, zawierania umów, szczegółowego opisu zadania oraz kontroli i sposobu rozliczenia. Urząd Miasta Kwidzyn wydatkował z naruszeniem prawa 76,4% środków przekazanych podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, Urząd Miasta Lubartów - 72% środków, a Urząd Miasta Puławy – 79%.

W pozostałych przypadkach działalność gmin w omawianym zakresie oceniono pozytywnie, mimo stwierdzenia uchybień i nieprawidłowości, które jednak nie powodowały istotnych negatywnych skutków z punktu widzenia legalnego i gospodarnego wykorzystania środków publicznych.

Uwagi NIK odnośnie trybu i sposobu wyboru podmiotów do realizacji zadań dofinansowanych z budżetu samorządowego, dotyczyły głównie akceptowania wniosków niezawierających wszystkich danych wymaganych zgodnie z uchwałami rad miejskich (Busko-Zdrój – 9 wniosków, tj. 100% zaakceptowanych, Elk – 2 wnioski, tj. 18% zaakceptowanych, Duszniki – Zdrój – 3 wnioski, tj. 100% zaakceptowanych, Inowrocław – 16 wniosków, tj. 100% zaakceptowanych, Kętrzyn – 7 wniosków tj. 64% zaakceptowanych, Kwidzyn – 24 wnioski tj. 44% zaakceptowanych, Lubartów – 22 wnioski tj. 96%, Pruszków – 1 wniosek tj. 20% zaakceptowanych i Złocieniec – 5 wniosków tj. 17%) oraz naruszania zasad jawności przy udzielaniu dotacji (Aleksandrów Kujawski, Lubartów, Puławy). Zarząd Miasta Rajgródu podejmował decyzje o wyborze podmiotu realizującego zadania zlecone z dziedziny kultury bez uprzedniego zebrania ofert lub wniosków.

W czterech gminach miejskich przekazywane dotacje miały podmiotowy charakter, co stanowiło naruszenie art. 118 ust. 1 w związku z art. 69 ust. 4 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (Aleksandrów Kujawski, Kwidzyn, Lubartów i Puławy). W gminie Gorlice uregulowania w uchwałach samorządowych związanych z udzielaniem dotacji nie odpowiadały w pełni przepisom ustawowym.

- Wnioski kierowane do Urzędu Miasta Kwidzyn nie zawierały niektórych wymaganych przez Urząd informacji, m. in. część wniosków nie zawierała danych o miejscu realizacji zadań (9,1% wniosków rozpatrzonych pozytywnie w 2002 r. oraz 100% wniosków w 2001r.). Proponowane zadania opisane były w sposób ogólny, bez precyzyjnego określenia zakresu rzeczowego i terminów realizacji poszczególnych zadań. Ponadto wnioski o dofinansowanie realizacji zadań w 2001r. nie zawierały danych o innych źródłach finansowania zadań (28,6%), wymaganych podpisów (28,6%), aktualnego

wypisu z rejestru sądowego (57,1%), kalkulacji kosztów związanych z proponowanymi zadaniami (100%). Z wniosków o udzielenie dotacji, treści zawartych porozumień oraz złożonych rozliczeń wynikało, że faktycznie udzielone dotacje miały charakter podmiotowy. Wskazywało na to określenie terminu realizacji dotowanych zadań, jako praca ciągła na przestrzeni całego roku oraz wykorzystywanie przez podmioty dotowane dotacji na dofinansowanie swojej bieżącej działalności (płace i pochodne, zakup i konserwacja sprzętów muzycznych i strojów, koszty administracyjne, prowizje bankowe, szkolenia, delegacje, koszty publikacji).

- Urząd Miasta Lubartów udzielił dotacji w kwocie 148 tys. zł na statutową działalność bieżącą Ochotniczej Straży Pożarnej, posiadającej status stowarzyszenia, tj. na działalność kulturalno – oświatową orkiestry OSP w Lubartowie i kapeli ludowej „Szyszkowiacy”. Dotacja ta miała podmiotowy charakter, bowiem w latach 2001 – 2002 sfinansowano m. in. wynagrodzenie kapelmistrza i muzyków orkiestry oraz instruktorów ogniska muzycznego, koszty napraw i konserwacji instrumentów muzycznych, zakupu umundurowania i strojów, koszty delegacji i wyjazdów służbowych oraz wynagrodzenia osoby prowadzącej księgowość i kasjerki.
- Dotacje Miasta Puławy dla Muzeum Regionalnego PTTK miały podmiotowy charakter, co wynika z wniosków o udzielenie dotacji, w których przedstawiono kalkulacje kosztów realizacji zleconego zadania oraz z rozliczeń wykorzystania środków. Przyznane przez Urząd środki Muzeum przeznaczyło na dofinansowanie swojej bieżącej działalności (płace i pochodne, nagrody, koszty administracyjne, opłaty za media). W 2001 r. Urząd z pominięciem wymaganych procedur przyznał środki finansowe: w kwocie 25.000 zł dla Polskiego Stowarzyszenia Jazzowego na organizację w Puławach Międzynarodowych Warsztatów Jazzowych, w kwocie 2.000 zł dla Katolickiego Stowarzyszenia Młodzieży „Miłość” na organizację Festiwalu Kołęd oraz w kwocie 3.000 zł na organizację konkursu poetyckiego „O pajdkę chleba razowego” dla Parafii Rzymskokatolickiej p.w. św. Brata Alberta w Puławach. Przy przyznawaniu wymienionym podmiotom środków finansowych nie przestrzegano zasad ustalonych przez Radę Miasta w uchwale Nr XIII/123/99 z dnia 24 czerwca 1999 r., jak również nie zawarto z nimi umów wymaganych przez przepis art. 118 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zarząd Miasta zawarł natomiast z Polskim Stowarzyszeniem Jazzowym oraz Katolickim Stowarzyszeniem Młodzieży „Miłość” „porozumienia”, w których treści zawarto klauzulę poufności (zobowiązania do „nie rozpowszechniania treści umowy, jak też do nie ujawniania jej osobom trzecim, z wyjątkiem organów wymiaru sprawiedliwości, kontroli podatkowej, biegłych rewidentów, badających sprawozdania finansowe pod rygorem skutków prawnych”), co naruszało zasady jawności finansów publicznych, określone w art. 11 ustawy o finansach publicznych.
- W Urzędzie Miejskim w Gorlicach obowiązywały zasady udzielania dotacji dla podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych uchwalone przez Radę Miasta jeszcze w końcu 1999 r., zmodyfikowane, głównie w związku ze zmianą ustawy o samorządzie gminnym, uchwałą z grudnia 2002 r. Przyjęte unormowania nie spełniały wszystkich wymogów art. 118 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, bowiem nie uwzględniono w nich dostatecznie precyzyjnych postanowień dotyczących sposobu rozliczania dotacji i sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania oraz jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Dotacje dla podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych na cele związane z realizacją zadań w dziedzinie kultury w objętych kontrolą NIK 21 urzędach gmin wyniosły łącznie w 2001 r. 5.877,3 tys. zł, w 2002 r. 3.485,3 tys. zł, a w I kwartale 2003 r. 357,7 tys. zł, przy czym dotyczyło to tylko wydatków, które klasyfikowano w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdziałach: 92105 – Pozostałe zadania w zakresie kultury, 92195 – Pozostała działalność oraz w paragrafach: 281 – dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom, 282 – dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom, 283 – dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie pozostałych jednostek nie zaliczonych do sektora finansów publicznych. Zestawienie tych wydatków ilustrują poniższe tabele:

2001 r. (tys. zł)

ROZDZIAŁ:	92105	92195	RAZEM
Paragraf			PARAGRAF
281	2.901,6	0	2.901,6
282	2.341,3	335,5	2.676,8
283	272,6	26,3	298,9
Razem rozdział:	5.515,5	361,8	Ogółem: 5.877,3

2002 r. (tys. zł)

ROZDZIAŁ:	92105	92195	RAZEM PARAGRAF
Paragraf			
281	2.053,8	0	2.053,8
282	996,4	288,1	1.284,5
283	118,5	28,5	147,0
Razem rozdział:	3.168,7	316,6	Ogółem: 3.485,3

I kwartał 2003 r. (tys. zł)

ROZDZIAŁ:	92105	92195	RAZEM PARAGRAF
Paragraf			
281	60,0	0	60,0
282	222,0	47,0	269,0
283	14,0	14,7	28,7
Razem rozdział:	296,0	61,7	Ogółem: 357,7

W ośmiu urzędach gmin stwierdzono przypadki nieprawidłowego klasyfikowania wydatków ponoszonych na dotacje celowe (Aleksandrów Kujawski, Busko – Zdrój, Duszniki – Zdrój, Inowrocław, Lubartów, Ostrowiec Świętokrzyski, Polanica – Zdrój, Rumia).

- W Urzędzie Miasta w Aleksandrowie Kujawskim jako dotacje dla podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych (§ 2830) klasyfikowano i ewidencjonowano dotacje przekazane jednostkom sektora finansów publicznych w kwocie 79,4 tys. zł oraz zakupy własne Urzędu w kwocie 8,9 tys. zł. Ponadto bez dokonania stosownych przeniesień i zmian w budżecie w dziale 921 ujęto wydatki w łącznej kwocie 6,4 tys. zł dotyczące dofinansowania letniego i zimowego wypoczynku dzieci i młodzieży oraz imprez sportowych, zamiast zaklasyfikowania ich odpowiednio w dziale 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza (5,7 tys. zł) i w dziale 926 – Kultura fizyczna i sport (0,7 tys. zł).
- Dotacje celowe udzielone Fundacji Międzynarodowych Festiwali Chopinowskich w Dusznikach Zdroju, Urząd Miejski w Dusznikach Zdroju, w sporządzanych sprawozdaniach Rb-28S z wykonania wydatków budżetowych, wykazywał w § 255 jako dotacje podmiotowe dla instytucji kultury. Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych fundacji powinny być ewidencjonowane w dziale 921, rozdziale 92105 § 281, tymczasem. Zmiana klasyfikacji budżetowej na prawidłową nastąpiła w dniu 23 czerwca 2003 r. (w trakcie kontroli NIK).

W czterech urzędach gmin wydatki dotyczące przedsięwzięć kulturalnych realizowanych przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych klasyfikowano m. in. w § 430 – zakup usług pozostałych (Gorlice, Mielno, Puławy i Złocieniec).

- Urząd Miejski w Gorlicach przekazał dwóm parafiom rzymskokatolickim i Radzie Rodziców przy Liceum Ogólnokształcącym w Gorlicach oraz miejskiej jednostce kultury, tj. Gorlickiemu Centrum Kultury, ale na rzecz Stowarzyszenia Miłośników Muzyki w Gorlicach wynajmującego od Centrum salę dla prób orkiestry, łącznie co najmniej 42 tys. zł w formie zlecenia wykonania usługi. Wydatki te, o charakterze dotacji, dotyczyły imprez publicznych (festyny) organizowanych przez ww. podmioty, bądź związane były z kosztami funkcjonowania podmiotu nie zaliczonego do sektora finansów publicznych. W ocenie NIK działania takie naruszały zasadę jawności przepływu środków publicznych do podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych, bowiem informacje o wielkości zamawianych usług i ich wykonawcach nie były – w przeciwieństwie do informacji o przyznanych dotacjach – szczegółowo upubliczniane.
- Urząd Gminy w Mielnie w rocznym sprawozdaniu Rb-28S za 2002 r. kwoty udzielonych dotacji (136,9 tys. zł) zakwalifikował w paragrafie 430 - zakup usług pozostałych, mimo że charakter części tych zadań na kwotę 65,4 tys. zł i sposób rozliczenia odpowiadały zadaniom klasyfikowanym w paragrafie 282 - dotacje na zadania zlecone. Podobnie ujęto w rozdziale 92105 – pozostałe zadania w zakresie kultury w § 430 kwotę dotacji 10 tys. zł przeznaczoną na imprezę „XVI Forum Wokół Kina”.
- W Urzędzie Miasta i Gminy w Złocięncu kwoty dotacji udzielonych podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych wykazano w sprawozdaniach Rb-28S w § 430 - zakup usług pozostałych, mimo że charakter tych zadań i sposób rozliczenia środków odpowiadały zadaniom klasyfikowanym w paragrafach związanych z dotacjami na zadania zlecone.

2.2. Prawidłowość zawierania umów z podmiotami nie zaliczonymi do sektora finansów publicznych

Zlecenie zadań i udzielenie dotacji następowało na podstawie umów zawieranych przez jednostki samorządowe z podmiotami nie zaliczonymi do sektora finansów publicznych. Do umów dotyczących udzielenia dotacji na cele publiczne związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 71 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, które wymieniają jakie postanowienia umowa powinna zawierać.

2.2.1. Samorządy województw

Urzędy marszałkowskie na ogół prawidłowo zawierały umowy z podmiotami nie zaliczonymi do sektora finansów publicznych. Jednak w umowach zawieranych przez Urzędy Marszałkowskie Województwa Łódzkiego, Mazowieckiego i Świętokrzyskiego nie określono trybu kontroli wykonywania zadań, co było wymagane zgodnie z pkt 3 ww. art. 71 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W umowach zawieranych przez Urzędy Marszałkowskie Województwa Podlaskiego i Warmińsko-Mazurskiego nie określano terminu wykonania zadań, natomiast Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego nie określał zasad zwrotu niewykorzystanej części dotacji (naruszono pkt 1 i 4 ww. przepisu). Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego nieprecyzyjnie określał w umowach rzeczowy zakres zadań, co stanowiło naruszenie pkt 1 ww. przepisu. W 3 województwach skontrolowane umowy nie zawierały postanowień odnoszących się do przeznaczenia przychodów uzyskiwanych przez zleceniobiorców w związku z realizacją dotowanych zadań (dolnośląskie, lubelskie, podlaskie), co mogło mieć wpływ na ustalenie wysokości dotacji. Zdarzały się także inne uchybienia polegające m. in. na określaniu innego zakresu zadań niż wynikający z decyzji o przyznaniu dotacji (pomorskie).

W siedmiu urzędach marszałkowskich stwierdzono przypadki zawierania umów i przekazywania dotacji celowych po wykonaniu zadań (na łączną kwotę co najmniej 340 tys. zł), co nie posiada podstawy prawnej w przepisach ustawy o finansach publicznych (województwa: dolnośląskie, lubelskie, małopolskie, mazowieckie, pomorskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie). Nie jest także możliwe egzekwowanie od podmiotów realizujących zadania, aby przy wydatkowaniu środków z dotacji stosowały przepisy ustawy o zamówieniach publicznych.

- Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego zawarł w kwietniu 2001 r. umowę z Dolnośląskim Towarzystwem Społeczno – Kulturalnym we Wrocławiu o wykonanie zadania pn. „Wydanie 2.500 egz. Kalendarzy imprez – 2001 – Kultura i Sztuka” na kwotę dotacji 45,0 tys. zł, pomimo, że Towarzystwo zrealizowało to zadanie już w styczniu 2001 r., tj. ponad 2 miesiące przed podpisaniem umowy. Podobna nieprawidłowość wystąpiła w przypadku Agencji Art. & Business Direction we Wrocławiu, bowiem zawarto z tym podmiotem umowę na realizację przedsięwzięcia pn. „Koncerty Hawdalo” na kwotę dotacji 5,0 tys. zł w marcu 2001 r., w sytuacji, gdy koncerty odbyły się w styczniu i lutym 2001 r.
- Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko - Mazurskiego zawarł 83 umowy na łączną kwotę 161,1 tys. zł dotyczące dofinansowania zadań, które zostały już zrealizowane. Na przykład, dopiero po upływie 132 dni od czasu realizacji zawarto umowę ze Stowarzyszeniem Turystki Wiejskiej „Miłki” na dofinansowanie zadania p.n. „I Rydzewski Przegląd Kapel Ludowych – Rydzewska Majówka”.
- Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w trzech przypadkach zawarł umowy z podmiotami nie zaliczonymi do sektora finansów publicznych po terminie realizacji zadań przez te podmioty, co było niezgodne z uchwałami Zarządu w sprawie zasad przyznawania środków finansowych z budżetu Samorządu Województwa Mazowieckiego na realizację zadań z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego.

2.2.2. Miasta na prawach powiatu

W umowach zawieranych przez miasta na prawach powiatu z podmiotami nie zaliczonymi do sektora finansów publicznych stwierdzono nieprawidłowości, które były istotne z punktu widzenia legalnego i gospodarnego wykorzystania środków dotacji celowych. Brak określenia szczegółowego opisu zadania w umowach stanowił naruszenie art. 71, ust. 2, pkt 1 ustawy o finansach publicznych, ale także uniemożliwiał skuteczne egzekwowanie przez urząd miasta od wykonawców poszczególnych przedsięwzięć artystycznych kompletnej i terminowej ich

realizacji, utrudniał kontrolę realizacji zadań i rozliczenie środków. Podobne skutki wynikały z nieokreślenia w umowach preliminarzy kosztów zlecanych zadań. Zakres rzeczowy nie został szczegółowo określony w niektórych umowach zawieranych przez Zarządy Miast: Elbląga, Jeleniej Góry, Lublina, Krakowa, Nowego Sącza, Słupska i Włocławka. W umowach zawieranych przez Zarządy Miast Gdyni i Słupska nie określono preliminarzy kosztów zadań. W Urzędach Miejskich Słupska i Szczecina skontrolowane umowy nie zawierały postanowień odnoszących się do przeznaczenia przychodów uzyskiwanych przez zleceniobiorców w związku z realizacją dotowanych zadań, co mogło mieć wpływ na ustalenie wysokości dotacji. Zdarzały się także inne uchybienia polegające m. in. na: braku w umowach określenia terminu realizacji zadań (Nowy Sącz), braku określenia sposobu rozliczenia dotacji (Skierniewice), podpisywaniu umów przez osoby nieuprawnione (Koszalin). Ponadto w Urzędach Miasta Koszalina, Krakowa i Szczecina zawierano aneksy do umów, które NIK oceniła jako nieprawidłowe.

- W Urzędzie Miasta Koszalina aneksami do umów wprowadzano do realizacji nowe zadania, które nie znajdowały się w składanych wnioskach ani w zawartych umowach. Możliwość takich zmian warunków umownych nie wynikała one z postanowień Uchwały Rady Miejskiej dotyczącej procedur i trybu udzielania dotacji podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych na realizację zadań gminy miejskiej Koszalin.
- Zarząd Miasta Krakowa zmieniał warunki trzech umów w trakcie realizacji zadań, zwiększając ustalone poprzednio kwoty dotacji (np. zwiększył dotację na zadanie pn. „XI Festiwal Kultury Żydowskiej w Krakowie” z kwoty 100 tys. zł do 120 tys. zł, motywując to renomą Festiwalu i wycofaniem się jednego ze stałych jego sponsorów, pomimo że wnioskujący nie wskazał ani rodzaju (pozycji) kosztów do sfinansowania dodatkową kwotą, ani sponsora odmawiającego finansowego wsparcia Festiwalu). Jednocześnie Zarząd Miasta w lipcu 2002 r. nie wyraził zgody na dofinansowanie dotacją 4 innych zadań do wykonania w II półroczu 2002 r., na łączną kwotę 11,5 tys. zł, wg ofert pozytywnie zaopiniowanych przez uprawnione do tego Komisje Rady Miejskiej.
- Urząd Miejski w Szczecinie zawierał z podmiotami nie zaliczonymi do sektora finansów publicznych aneksy do umów po ich wykonaniu i rozliczeniu lub po upływie umownego terminu rozliczenia dotacji. W 2001 r. zawarto 5 takich aneksów do umów z 2001 r., a w 2002 r. 5 aneksów do umów z 2001 r. i 2002 r. W styczniu i lutym 2003 r. Zastępca Prezydenta Miasta Szczecina zawarła 12 aneksów do umów z 2001 r. i 2002 r. po ich rozliczeniu i wykonaniu. W 2003 r. zmieniono aneksami umowny termin rozliczenia 8 umów, w tym po upływie 20 miesięcy termin umowy rozliczonej 11 czerwca 2001 r. W 2003 r. zmieniono aneksami przedmiot 5 umów, w tym umowy rozliczonej 29 listopada 2002 r. tj. po upływie 54 dni po jej wykonaniu.

W siedmiu urzędach miejskich stwierdzono przypadki zawierania umów i przekazywania dotacji celowych w trakcie lub po wykonaniu zadań, co nie posiada podstawy prawnej w przepisach ustawy o finansach publicznych (Gdynia, Łomża, Piotrków Trybunalski, Radom, Słupsk, Szczecin, Wrocław). Nie jest także możliwe egzekwowanie od podmiotów realizujących zadania, aby przy wydatkowaniu środków z dotacji stosowały przepisy ustawy o zamówieniach publicznych.

2.2.3. Gminy i starostwa powiatowe

Nieprawidłowości stwierdzone w umowach zawieranych przez gminy z podmiotami nie zaliczonymi do sektora finansów publicznych polegały na niezamieszczeniu w nich niektórych obligatoryjnych postanowień określonych w art. 71, ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Szczegółowy opis zadań nie został określony w umowach zawieranych przez zarządy miast: Ełku, Dusznik – Zdroju, Gorlic, Inowrocławia, Kwidzyna, Ostrowca Świętokrzyskiego, Pruszkowa i Puław, natomiast terminów wykonania zadań nie określał w umowach Zarząd Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim. W umowach zawieranych przez zarządy gmin: Inowrocławia, Mielna, Legionowa, Swarzędza, Pruszkowa i Rajgródu, a także przez Starostwo Powiatowe w Nowym Sączu, nie określono trybu kontroli wykonywania zadań, a zasad zwrotu niewykorzystanej części dotacji nie określono w umowach zawieranych przez zarządy gmin: Lubartowa, Ostrowca Świętokrzyskiego, Pruszkowa oraz Puław. Stwierdzono także uchybienia polegające m. in. na braku w umowach klauzuli określającej obowiązek stosowania ustawy o zamówieniach publicznych przy wydatkowaniu środków pochodzących z dotacji (Ełk, Ostrowiec Świętokrzyski, Rajgród). Urząd Miasta i Gminy w Złocieńcu nie zawierał umów z organizatorami imprez kulturalnych,

nie zachowując warunków udzielenia dotacji określonych w art. 71 ust. 1 ustawy z o finansach publicznych.

- W Urzędzie Miasta Inowrocławia negatywnie oceniono prawidłowość umów zawartych z podmiotami nie zaliczonymi do sektora finansów publicznych, bowiem analiza 17 zawartych umów na łączną kwotę 84 tys. zł wykazała, że wprawdzie we wszystkich umowach określono kwoty dotacji, sposób ich rozliczenia, kontrolę wykorzystania, zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji oraz wskazano na konieczność przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych, to: w 13 (76,5 %) umowach o wartości 54 tys. zł nie podano szczegółowego opisu zadania lub terminu jego wykonania (ograniczając się do ogólnego określenia organizowanego przedsięwzięcia np. zorganizowanie koncertów dla mieszkańców...), w 11 umowach (64,7 %) nie określono terminu płatności dotacji, w 14 umowach (82,4 %) nie określono trybu kontroli wykonania zadania.
- W Urzędzie Miasta Kwidzyn wszystkie objęte kontrolą dotacje udzielone zostały na podstawie porozumień zawierających informacje wymagane postanowieniami przepisu art. 71 ust.2 ustawy o finansach publicznych, z wyjątkiem szczegółowego opisu dotowanych zadań. W porozumieniach przytaczano tytuł projektu określony we wniosku oraz rodzaje kosztów, które będą sfinansowane z dotacji (w 2001r. nie wskazywano, które koszty będą pokryte dotacją). Porozumienia, a także wnioski nie określały szczegółowo np. liczby imprez, koncertów, liczby uczestników, liczby spektakli itp. Sprzyjało to dużej dowolności w wydatkowaniu dotacji, zwłaszcza na finansowanie bieżącej działalności podmiotów.
- Urząd Miasta i Gminy w Złocińcu nie zawierał umów z organizatorami imprez, powierzając rozliczenia finansowe Złocienieckiemu Ośrodkowi Kultury, który wystawiał faktury VAT na Urząd jako płatnika imprez, egzekwując od organizatora imprezy dokumenty związane z realizacją zadania (preliminarze, faktury i wnioski o zapłatę lub zaliczkę).
- Starostwo Powiatowe w Nowym Sączu w umowach w sprawie udzielania dotacji zawieranych z Kolejowym Stowarzyszeniem Animatorów Kultury w Nowym Sączu nie określało trybu kontroli realizacji zadań, naruszając tym samym art. 71 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Nieprawidłowość taką stwierdzono również w umowach zawieranych przez Miasto Legionowo z Towarzystwem Przyjaciół Legionowa, a także w umowach pomiędzy Urzędem Miasta i Gminy w Swarzędzu i Stowarzyszeniem Kulturalnym Orkiestra Dęta w Swarzędzu.

2.3. Nadzór i kontrola realizacji zadań

2.3.1. Samorządy województw

Urzędy marszałkowskie nie sprawowały wystarczającego nadzoru i kontroli nad wykonywaniem zadań przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych otrzymujące dotacje celowe. Bezpośrednie kontrole były prowadzone sporadycznie i ograniczano się z reguły do analizowania dokumentów przedstawianych w ramach rozliczeń już po realizacji zadań. Żadnych kontroli u zleceniobiorców nie prowadziły urzędy marszałkowskie województw: dolnośląskiego, mazowieckiego i warmińsko - mazurskiego. Jedną kontrolę przeprowadzono w województwie podlaskim, a po kilka kontroli rocznie – w województwach: lubelskim, łódzkim, małopolskim i zachodniopomorskim. W województwach podlaskim, pomorskim, kujawsko – pomorskim, łódzkim, małopolskim i świętokrzyskim przedstawiciele urzędów marszałkowskich prowadzili wizytacje przedsięwzięć kulturalnych, przy czym w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego nie były one dokumentowane. Niewielka liczba kontroli prowadzonych bezpośrednio u zleceniobiorców była związana – jak wynikało z wyjaśnień składanych podczas kontroli - m. in. z niewystarczającą liczbą osób zatrudnionych przy udzielaniu dotacji celowych, które ponadto wykonywały także inne obowiązki. Uznawano także, że nie jest konieczne prowadzenie kontroli dokumentów finansowych w jednostkach realizujących zadania, ponieważ są one najczęściej dołączone do rozliczeń.

- Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego w działaniach kontrolno – nadzorczych ograniczał się jedynie do przyjmowania rozliczeń w formie sprawozdań opisowych i finansowych zawierających zestawienia poniesionych przez jednostkę kosztów i kopie faktur bądź rachunków. Nie przeprowadził natomiast w żadnej jednostce kontroli (zawarto łącznie 177 umów) w zakresie rzetelności przedstawianych rozliczeń, do której był upoważniony na podstawie zawartych umów.
- W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego nadzór sprawowano prawie wyłącznie poprzez analizę sprawozdań przedkładanych przez jednostki spoza sektora finansów

publicznych. Pracownicy Departamentu Kultury i Edukacji nie przeprowadzili w 2001r. kontroli wykorzystania dotacji celowych, a w 2002 r. odbyły się 3 kontrole, w tym 2 w stowarzyszeniach oraz w 1 fundacji. Łącznie zbadano wykorzystanie dotacji celowych w wysokości 8 tys. zł, co stanowiło 3,93 % ogółu wydatkowanych w formie dotacji środków. Kontrole nie stwierdziły nieprawidłowości. Przedmiotem badań było wykorzystanie dotacji i zbadanie zgodności przedstawionego rozliczenia z dokumentami źródłowymi. Natomiast kontrolą nie objęto procedur wydatkowania środków pod względem zgodności z ustawą o zamówieniach publicznych i prawidłowości prowadzenia ewidencji księgowej wydatków.

- Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w ramach kontroli wykorzystania dotacji celowych przekazywanych podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, przeprowadzili w 2001 roku 6 takich kontroli, a w 2002 roku skontrolowali realizację tylko 1 zadania. W I kwartale 2003 roku przeprowadzonych zostało 14 kontroli realizacji zleconych zadań. W trakcie tych kontroli sprawdzono prawidłowość wydatkowania 9,3 % (129,5 tys. zł) wykorzystanych środków z dotacji otrzymanych przez dotowane jednostki w badanym okresie – nie stwierdzając nieprawidłowości przy realizacji zleconych do wykonania zadań.
- Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w latach 2001-2002 przeprowadził 20 kontroli (7 w 2001 r. oraz 13 w 2002 r.), lecz sporządzane z nich (jednostronnie podpisane) krótkie sprawozdania, nie określały zakresu tematycznego przeprowadzonej kontroli i nie zawierały żadnych istotnych ustaleń kontrolnych (np. dotyczących stosowania ustawy o zamówieniach publicznych). Stwierdzono, że niektóre ze sprawozdań nie zawierały podstawowych danych o jednostce kontrolowanej. Potwierdzały jedynie udział osoby oddelegowanej do kontroli w organizowanych imprezach kulturalnych. W wyniku tak przeprowadzonych kontroli nie stwierdzano żadnych nieprawidłowości.

2.3.2. Miasta na prawach powiatu

Także urzędy miejskie nie sprawowały wystarczającego nadzoru i kontroli nad wykonywaniem zadań przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych otrzymujące dotacje celowe. Bezpośrednie kontrole były prowadzone sporadycznie i ograniczano się z reguły do analizowania dokumentów przedstawianych w ramach rozliczeń już po realizacji zadań. Żadnych kontroli u zleceniobiorców nie prowadziły urzędy miejskie w Elblągu, Jeleniej Górze, Koszalinie, Radomiu, Skierniewicach, Słupsku, Szczecinie, Toruniu i Włocławku. W Gdyni i w Nowym Sączu przedstawiciele urzędów miejskich prowadzili wizytacje przedsięwzięć kulturalnych. Ograniczenie liczby kontroli bezpośrednich, kierownicy komórek odpowiedzialnych za prowadzenie kontroli tłumaczyli często brakiem okoliczności uzasadniających taką potrzebę. Za wystarczającą formę kontroli uznawano sprawdzanie dokumentów finansowych na etapie rozliczeń.

- NIK negatywnie oceniła brak właściwego nadzoru nad realizacją zadań dotowanych z budżetu Miasta Szczecina dla podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych przez były Wydział Kultury i Biuro ds. Organizacji Pozarządowych Urzędu Miejskiego w Szczecinie. Jednostki te nie przeprowadziły żadnej udokumentowanej kontroli w podmiotach, które otrzymały dotacje w dziale 921 klasyfikacji budżetowej, pomimo zaleceń Prezydenta Miasta Szczecina zawartych w zarządzeniach w sprawie współpracy międzywydziałowej w kwestiach dotyczących organizacji pozarządowych. W latach 2001 – 2002 udokumentowane kontrole wykorzystania udzielonych dotacji przeprowadzał Zespół Miejskiego Konserwatora Zabytków Wydziału Urbanistyki i Administracji Budowlanej UM w Szczecinie.
- Niewystarczająca była kontrola Urzędu Miasta Krakowa w stosunku do ogółu zadań zleconych podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych. W badanym okresie objęto nią zaledwie 7,7 % wszystkich dotowanych zadań, stwierdzając jedną nieprawidłowość. Na przeprowadzonych ogółem 37 wizytacji udokumentowanych protokołami, aż w 10 brakowało oceny zgodności realizacji zadań z *przedstawionym projektem*, pomimo że „formularz protokołu wizytacji” oceny takiej wymagał.

2.3.3. Gminy

Urzędy gmin ograniczały się z reguły do analizowania dokumentów przedstawianych w ramach rozliczeń już po realizacji zadań. Żadnych kontroli u zleceniobiorców nie prowadziły urzędy miast i gmin w Bełchatowie, Dusznikach – Zdroju, Lubartowie, Mielnie, Polanicy – Zdroju, Pruszkowie, Rajgradzie, Warszawie, i Złocieńcu. Sporadyczne kontrole prowadziły urzędy w Busku – Zdroju, Kwidzynie, Puławach i Zakopanem. W Puławach i w Zakopanem przedstawiciele urzędów miejskich prowadzili ponadto wizytacje przedsięwzięć kulturalnych.

- Urząd Miasta Puławy nie wykonywał w sposób należyty obowiązków z zakresu nadzoru i kontroli przebiegu wykonania zleconych zadań i wykorzystania dotacji. Realizacja funkcji nadzoru sprowadzała się do uczestnictwa pracowników Urzędu w imprezach organizowanych przez podmioty dotowane oraz analizy przedkładanych sprawozdań. Nie sporządzano natomiast żadnej dokumentacji z tych kontroli stwierdzającej prawidłowość lub nieprawidłowość wykonania zleconych zadań w zakresie określonym umową. Wyniki działań podejmowanych w trybie nadzoru, jak również przeprowadzonych kontroli, wobec nie wykrycia nieprawidłowości nie były przedkładane do wiadomości Zarządowi Miasta. W badanym okresie Urząd przeprowadził zaledwie 3 kontrole w podmiotach, które otrzymały dotacje celowe (na 17 zawartych umów), sprawdzając prawidłowość wydatkowania 28,2% udzielonych środków. W wyniku tych kontroli pracownicy Urzędu nie stwierdzili żadnych nieprawidłowości, pomimo że fakty zapisane w protokołach kontroli wskazywały, że w dwóch skontrolowanych podmiotach środki te nie zostały wydatkowane w sposób prawidłowy.
- W latach 2001 – 2002 Zarząd Miasta Rajgród nie prowadził kontroli realizacji zadań zleconych Towarzystwu Miłośników Rajgrodu, mimo obowiązku wynikającego z postanowień uchwały Rady Miejskiej określającej zasady dotowania. Nie zweryfikowano także treści złożonego nieterminowo sprawozdania z wykonania zadań w 2001 roku (wpłynęło ono po 70 dniach od daty ustalonej w umowie), chociaż z rozliczenia wynikało, że w 2001 roku nie wykorzystano w pełni dotacji i nie zwrócono do budżetu Miasta środków w łącznej wysokości 1.926 zł.
- Niewystarczająca była kontrola Urzędu Miasta Zakopane nad wykonywaniem przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych zleconych im zadań, bowiem połowę przeprowadzonych w latach 2001 - 2002 wizytacji koncentrowano tylko na niektórych wydarzeniach artystycznych (np. Festiwal Muzyki Organowej 16 razy), pozostawiając bez kontroli 17 innych zadań dotowanych łączną kwotą 72 tys. zł, w tym np. „Wieczory w Atmie” (15 tys. zł), „Małe Klimki” (13 tys. zł). Tylko 2 wizytacje spośród ogółem 35 - dotyczyły dokumentacji finansowej, a pozostałe 33 merytorycznej strony zadań, jednak bez ustaleń (w notatkach z ich przeprowadzenia) na temat rzetelności wypełniania rzeczowych zakresów zadań, określonych umowami. Nie podejmowano w ogóle kontroli kompleksowych (po zakończeniu zadania) przewidzianych w umowach o udzielenie dotacji.

2.4. Rozliczanie dotacji

2.4.1. Samorządy województw

Nieprawidłowości dotyczące rozliczania dotacji celowych udzielanych przez urzędy marszałkowskie były związane z opóźnionym ich przekazywaniem przez podmioty nie zliczone do sektora finansów publicznych, co miało miejsce w trzech województwach (dolnośląskie, lubelskie i podlaskie).

- W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego stwierdzono w 41 przypadkach opóźnienia podmiotów w rozliczaniu zadań zleconych w stosunku do terminów określonych w umowach (co stanowiło aż 23,2 % ogółem zawartych umów). W 4 przypadkach rozliczenia składano w granicach od 23 do 27 dni po upływie terminu umownego, 17 podmiotów dokonało rozliczenia od 7 do 17 dni po upływie terminu, natomiast w odniesieniu do pozostałych 20 - rozliczenia przedkładane były z opóźnieniami wynoszącymi od 3 do 6 dni.
- W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego 48 ze 110 zadań dofinansowanych w latach 2001-2002 rozliczono po ustalonym terminie, w tym 9 zadań z opóźnieniem przekraczającym 60 dni. Np., Stowarzyszenie Artystyczne „Kartki” rozliczyło dotację udzieloną w 2000 roku 167 dni po terminie, a z 59-dniowym i 76-dniowym opóźnieniem dotacje udzielone w 2001 roku i w 2002 roku, zaś Zarząd Główny Związku Ukraińców Podlasia w Bielsku Podlaskim rozliczył dotacje udzielone w 2000 roku, 2001 roku i w 2002 roku z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 94, 78 i 22 dni.

2.4.2. Miasta na prawach powiatu

Nieprawidłowości związane z rozliczaniem dotacji celowych udzielanych przez miasta na prawach powiatu dotyczyły: niestarannej weryfikacji rozliczeń (Urząd Miasta Krakowa), akceptowania rozliczeń, w których wykazywane były wydatki ponoszone z naruszeniem warunków zawartych w umowach (Urząd Miejski w Szczecinie i we Wrocławiu), a także opóźnionego przekazywania rozliczeń przez podmioty nie zliczone do sektora finansów publicznych (Elbląg, Gdynia, Łomża, Piotrków Trybunalski, Słupsk, Szczecin, Włocławek i Wrocław).

- Weryfikacja przez Urząd Miasta Krakowa niektórych przedkładanych przez zleceniobiorców dowodów, będących podstawą wypłaty środków z budżetu Miasta była niedostatecznie staranna, bowiem uzyskały akceptację m. in.:

- 3 faktury za zakwaterowanie na łączną kwotę 20 tys. zł dotyczące zadań pn. „VIII Krakowska Wiosna Baletowa” i „XI Festiwal Kultury Żydowskiej”, bez podania w nich cen jednostkowych oraz nazwisk (bądź przynajmniej liczby) osób, co potwierdzałoby rzeczywisty związek pomiędzy kosztami finansowanymi z dotacji, a osobami realizującymi ww. zadania;
- 2 faktury na łączną kwotę 20 tys. zł dotyczące zadania pn. „VI Letni Festiwal Jazzowy w Piwnicy pod Baranami” za współorganizację koncertów ww. Festiwalu, bez wskazania konkretnego przedmiotu wydatkowania środków;
- faktura za promocję i plakatowanie na kwotę 4,5 tys. zł dotycząca zadania pn. „Last Night of the Proms in Cracow”, pomimo braku określenia w niej zakresu promocji i wyszczególnienia ilości, miejsc oraz cen jednostkowych zafakturowanych prac.

Rodzaj i zakres informacji zawartych w ww. fakturach nich nie był wystarczający aby stwierdzić, że środkami z budżetu Miasta sfinansowano wydatki związane tylko z osobami wykonującymi zadanie oraz zakupiono usługi niezbędne do jego realizacji. Ponadto czynnikiem utrudniającym dokładne rozliczanie kosztów zadań, był stosowany w Urzędzie Miasta formularz *Rozliczenia i sprawozdania finansowego*, który nie korespondował układem danych i z wnioskiem o dotację, ani z umową o realizację zadania. Uniemożliwiło to porównywanie rzeczywistej struktury źródeł finansowania zadania z deklarowaną przy składaniu oferty oraz ocenę rzetelności podawanych (we wnioskach i preliminarzach) kwot własnego wkładu finansowego i planowanych do uzyskania przychodów przy realizacji zadania. Trudno było zatem stwierdzić, czy i jak zleceniobiorcy wywiązywali się z umów pod względem zapewnienia określonego w nich minimum środków własnych ze źródeł innych niż budżet Miasta oraz czy uzyskane przychody przeznaczyci w całości na pokrycie kosztów zadania.

- Stosowany w Urzędzie Miasta Lublin system rozliczania zleconych zadań ograniczał się wyłącznie do kwoty udzielonych dotacji – bez rozliczenia całości kosztów zadania i bez wskazania innych, poza dotacją, źródeł ich sfinansowania. Taki tryb rozliczeń nie pozwalał na konfrontację kosztów kalkulacyjnych (wykazywanych w ofertach wnioskodawców) z kosztami rzeczywistymi oraz na identyfikację innych (także budżetowych) źródeł finansowania zadania, ani też na określenie stopnia udziału dotacji w finansowaniu rzeczywistych kosztów zadania.
- Urząd Miasta Szczecina nie rozliczył, w terminach wynikających z zawartych umów, dotacji udzielonych dla 27 podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych w łącznej kwocie 549,6 tys. zł, co stanowiło 51% kwoty dotacji ogółem. Rozliczył 12 dotacji na łączną kwotę 69,2 tys. zł - co stanowiło 6,5 % kwoty dotacji przekazanych - pomimo, że przedłożone do rozliczenia faktury i rachunki na łączną kwotę 19,4 tys. zł dotyczyły wydatków nie wynikających z postanowień zawartych umów. Nieprawidłowe wydatki z powyższego tytułu stanowiły 1,8 % ogółu kwot dotacji przekazanych w latach 2001 – 2002 i dotyczyły np. usługi gastronomicznej w kwocie 4.700 zł oraz konsumpcji w kwocie 1.545 zł.
- Urząd Miejski we Wrocławiu nie kwestionował nieprawidłowych rozliczeń dotacji i nie występował o zwrot dotacji wykorzystanych przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych niezgodnie z przeznaczeniem i z warunkami umowy. Świadczy o tym sposób rozliczenia dotacji w kwocie 120 tys. zł przekazanej Oddziałowi Regionalnemu Stowarzyszenia Solidarność Polsko-Czesko-Słowacka przez Urząd miasta Wrocławia w październiku 2001 r. na realizację przedsięwzięcia p.n. „IV Festiwal Kultury Czeskiej”. Do rozliczenia wliczono część wydatków, które nie były bezpośrednio związane z organizacją Festiwalu: koszty bankietu z okazji otwarcia Konsulatu Republiki Czeskiej w kwocie 15,1 tys. zł, płace pracowników Stowarzyszenia w kwocie 28,9 tys. zł oraz koszty utrzymania lokalu w kwocie 9,7 tys. zł. Do rozliczenia załączono również 3 faktury na kwotę 46,0 tys. zł, które wystawione były niezgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie, a zwłaszcza ustawą o rachunkowości oraz ustawą o podatku od towarów i usług i podatku akcyzowym. Łączna kwota wydatków nie spełniających wymogów umowy wyniosła zatem 99,7 tys. zł. Nie uwzględniając powyższych rachunków całkowity koszt przedsięwzięcia uległ zmniejszeniu do kwoty 119,8 tys. zł, a wyliczona od tej podstawy dotacja Gminy (50% tej kwoty) powinna być zmniejszona do wysokości 59,9 tys. zł. Powstała różnica w kwocie 60,1 tys. zł została rozliczona niezgodnie z postanowieniami uchwały Rady Miejskiej w sprawie zasad współpracy miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi.

2.4.3. Gminy

W dwóch gminach stwierdzono przypadki braku rozliczenia dotacji udzielonych podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych (Aleksandrów Kujawski, Lubartów). Inne nieprawidłowości związane z rozliczaniem dotacji celowych udzielanych przez gminy dotyczyły: niestarannej weryfikacji rozliczeń (Aleksandrów Kujawski, Lubartów, Zakopane), akceptowania rozliczeń, w których wykazywane były wydatki ponoszone z naruszeniem warunków zawartych w umowach (Kwidzyn,), a także opóźnionego przekazywania rozliczeń przez podmioty nie zliczone do sektora finansów publicznych (Bełchatów, Inowrocław, Puławy, Zakopane).

- Do maja 2003 r. w Urzędzie Miasta w Aleksandrowie Kujawskim nie rozliczono dotacji, przekazanych 3 podmiotom, w kwocie 1,4 tys. zł. Wszystkie przedkładane w Urzędzie rozliczenia z wykorzystania środków dotacji przyjmowane były bezkrytycznie przez Skarbnika Miasta bez potwierdzenia ich merytorycznego sprawdzenia, a obowiązków w tym zakresie Skarbnik Miasta nie przypisał żadnemu pracownikowi Urzędu.
- W Urzędzie Miasta Kwidzyn stwierdzono, że 2 stowarzyszenia wykorzystwały dotacje celowe w kwocie 6,6 tys. zł (1% dotacji wykorzystanych ogółem) niezgodnie z przeznaczeniem. Pomimo niezgodnego z porozumieniami wykorzystania dotacji (co wynikało z przedłożonych rozliczeń), Urząd nie wyegzekwował zwrotu środków, a w przypadku 1 stowarzyszenia, wbrew zasadom udzielania dotacji określonym w uchwale Rady Miejskiej, udzielił dotacji w następnym roku. Urząd nie żądał od podmiotów okazywania kserokopii faktur, które opłacone zostały z dotacji. Od 2002r. zgodnie z uchwałą Zarządu Miejskiego, do sprawozdań dołączane były zestawienia rachunków związanych z realizacją dotowanego zadania i potwierdzone za zgodność z dokumentami źródłowymi przez pracownika Urzędu. W 7 przypadkach rozliczenia dotacji złożone zostały po terminie wynikającym z porozumienia. Opóźnienia wynosiły od 16 do 71 dni.
- W Urzędzie Miasta Lubartów stwierdzono, że 2 podmioty nie rozliczyły się w latach 2001 – 2002 w pełni z otrzymanej dotacji i nie dokonały zwrotu niewykorzystanej jej części ogółem na kwotę 1.643 zł. Spowodowane to było nierzetelnie dokonywanymi przez służby Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu rozliczeniami podmiotów z otrzymanych dotacji. Ponadto w niektórych przypadkach służby wymienionego Wydziału nie egzekwowały od podmiotów w pełni postanowień umów określających zakres składanych do rozliczeń dokumentów, tj.: w 4 przypadkach (36%) rozliczenia nie zawierały sprawozdań rzeczowych i finansowych oraz stosownych oświadczeń, np., że złożone rachunki nie służą do rozliczenia innych dotacji; w 5 przypadkach (45%) przedstawiane w rozliczeniach kserokopie rachunków nie były potwierdzane przez zleceniobiorców za zgodność z oryginałem.

3. Otrzymywanie, wykorzystanie i rozliczanie dotacji celowych przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych

Kontrolą objęto łącznie 74 podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych (19 fundacji, 52 stowarzyszenia i 3 spółki prawa handlowego), które w latach 2001 – 2002 i w I kwartale 2003 r. otrzymały łącznie ze źródeł publicznych dotacje celowe w łącznej kwocie ok. 34,8 mln zł (w tym 30,6 mln zł dotyczyło podmiotów skontrolowanych przez NIK, a 4,2 mln zł - przez RIO).

Oceniając wykorzystanie ww. dotacji oraz związane z tym czynności podejmowane przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych, dotyczące m. in.: składania ofert, respektowania warunków umów, rozliczania środków dotacji, prowadzenia dokumentacji księgowej, NIK sformułowała oceny pozytywne w 45 przypadkach z wyjątkiem dwóch podmiotów, które oceniono negatywnie. W odniesieniu do 11 (23% skontrolowanych przez NIK) podmiotów nie sformułowano uwag krytycznych w zakresie objętym kontrolą, 16 podmiotów (34% skontrolowanych przez NIK) uzyskało oceny pozytywne, mimo stwierdzenia uchybień mających wyłącznie charakter formalny i nie powodujących negatywnych skutków z punktu widzenia legalnego i gospodarnego wykorzystania środków publicznych, natomiast 18 podmiotów (38% skontrolowanych przez NIK) uzyskało oceny pozytywne, mimo stwierdzenia nieprawidłowości, których skala nie przekraczała jednak założonego progu istotności.

W 13 podmiotach nie zaliczonych do sektora finansów publicznych skontrolowanych przez RIO (48%) nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.1. Oferty i umowy dotyczące wykonywania zadań finansowanych ze środków publicznych

Podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych, wnosząc o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionych zadań, przedstawiały oferty ich wykonania na ogół zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantujące wykonanie zadań w sposób efektywny, oszczędny i terminowy, tj. zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Formę i treść wniosków o dotacje stanowiących oferty określali zleceniodawcy w wydanych na ten temat przepisach, tj. Minister Kultury²⁸ lub jednostki samorządu terytorialnego²⁹. Tylko w dwóch

²⁸ Decyzja nr 3 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 8 marca 2000 r. (Dz. Urz. MKiDN Nr 3, poz. 5) w sprawie przyznawania dotacji celowych, zmieniona przez Decyzję nr 5 Ministra Kultury

przypadkach stwierdzono, że z inicjatywą wykonania zadań wystąpiły podmioty udzielające dotacji (Zarząd Miasta Stołecznego Warszawy zlecił w 2001 r. Fundacji „Sinfonia Varsovia” organizację występu Orkiestry „Sinfonia Varsovia” w Hadze; Zarząd Województwa Dolnośląskiego z własnej inicjatywy dofinansował w formie dotacji w 2002 r. przedsięwzięcie o randze międzynarodowej pod nazwą „Nagroda Kulturalna Śląska”). W pozostałych przypadkach z inicjatywą realizowania zadań występowały fundacje, stowarzyszenia i spółki prawa handlowego.

Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące ofert składanych przez 15 podmiotów ubiegających się o dotacje (20% w stosunku do 74 objętych kontrolą). Były one związane w szczególności z:

- brakiem kalkulacji kosztów proponowanych zadań, co stwierdzono w ofertach sporządzonych przez 8 podmiotów (Fundacja „Sinfonia Varsovia”, Fundacja Rozwoju Szkoły Filmowej w Łodzi, Dobrzyńsko-Kujawskie Towarzystwo Kulturalne we Włocławku, Stowarzyszenie Nauczycielski Chór „Coro Cantorum” w Ostrowcu Świętokrzyskim, Stowarzyszenie Forum Samorządowe „Nasza Gmina” w Mielnie, Stowarzyszenie Przyjaciół Ognisk Artystycznych w Piotrkowie Trybunalskim, Stowarzyszenie Działań Artystycznych „Galeria Off” w Piotrkowie Trybunalskim, Stowarzyszenia Miłośników Truso w Elblągu);
- podawaniem w ofertach nieprawdziwych lub nieprecyzyjnych danych dotyczących zakresu lub kosztów zadań, co stwierdzono w 5 skontrolowanych podmiotach (Towarzystwo Przyjaciół Sztuk Pięknych w Krakowie, Rada Programowa Tygodnika „NIWA” w Białymstoku, Moniuszkowskie Towarzystwo Kulturalne w Kudowie Zdroju, Szczecińskie Towarzystwo Kultury, Fundacja Inicjatyw Międzynarodowych w Warszawie);
- niezgodną ze statutem reprezentacją podmiotu przy podpisywaniu wniosku o dotację – w przypadku Fundacji „Sinfonia Varsovia”.
- brakiem wymaganych informacji o zleceniobiorcy i dokumentów potwierdzających rodzaj i charakter jego działalności, braku pełnej informacji źródłach finansowania zadań, co dotyczyło składania ofert przez Fundację „Sinfonia Varsovia” i Fundację Rozwoju Szkoły Filmowej w Łodzi;
 - wniosek Związku Polskich Artystów Plastyków Oddział w Koszalinie nie zawierał informacji o wysokości środków uzyskanych z innych źródeł, a także został złożony 5 dni po terminie określonym w uchwale rady miejskiej;
 - wnioski Stowarzyszenia „VIVA ART” w Elblągu nie zawierały pełnych informacji o wszystkich źródłach finansowania zadań, w tym o udziale finansowym wymienionych we wnioskach podmiotów gospodarczych, a także zawierały sprzeczności merytoryczne i błędy rachunkowe.

Należy podkreślić, że dokumenty związane z ofertami były kontrolowane przez NIK już po ich weryfikacji przez zleceniodawców, którzy na ich podstawie przyznawali środki finansowe i dlatego liczba stwierdzonych nieprawidłowości była stosunkowo niewielka. Fakty akceptowania wadliwych wniosków obciążają zatem także zleceniodawców.

- Towarzystwo Przyjaciół Sztuk Pięknych w Krakowie występowało do Ministerstwa Kultury i Urzędu Miasta Krakowa z inicjatywą realizacji zadań w dziedzinie kultury, a złożone wnioski zawierały wszystkie dane wymagane przez dysponentów środków publicznych, które dawały pełną informację o zakresie rzeczowym proponowanych zadań, terminach ich realizacji oraz statusie prawnym i ekonomicznym Towarzystwa. Jednak w składanych ofertach Towarzystwo określiło koszt sal wystawowych na 800 zł dziennie, co nie wynikało z kosztów faktycznie ponoszonych. Na podstawie danych sprawozdawczych kontrola NIK ustaliła ww. koszty na poziomie 109,5 zł dziennie (górną Pałac Sztuki) i 64,9 zł dziennie (dolny Pałac Sztuki).
- Rada Programowa Tygodnika „NIWA” w Białymstoku uzyskiwała dotacje po złożeniu do dysponentów środków publicznych wniosków, zawierających zawyżone dane o wysokości realizowanych nakładów i wielkości sprzedaży Tygodnika „NIWA” oraz o wysokości planowanych kosztów realizacji zadań. We wnioskach o udzielenie przez Ministerstwo Kultury dotacji na wydawanie Tygodnika „NIWA” w 2002

i Dziedzictwa Narodowego z dnia 5 kwietnia 2001 r. (Dz. Urz. MK Nr 2, poz.10) oraz Decyzją nr 17 Ministra Kultury z dnia 20 listopada 2001 r. (Dz. Urz. MK Nr 16, poz. 46) oraz Zarządzenie Nr 48 Ministra Kultury z dnia 20 grudnia 2001 r. (Dz. Urz. MK. z 2001 r. Nr 18, poz. 62).

²⁹ Uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

roku i 2003 roku podano, że przeciętny nakład Tygodnika wynosi 2.200 egzemplarzy, a sprzedaż - 84%. Faktycznie jednak nakład wynosił średnio 1.520 egzemplarzy w 2001 roku i 1.466 egzemplarzy w 2002 roku, a sprzedaż w tych latach wyniosła przeciętnie 61,3% i 58,9% nakładów. We wszystkich wnioskach zawyżono też planowane koszty wykonania dotowanych zadań w stosunku do kosztów rzeczywistych. Prezentowane we wnioskach łączne koszty realizacji zadań w latach 2001-2002 (1.146,4 tys. zł) były wyższe od faktycznie poniesionych (699,6 tys. zł) o 446,8 tys. zł, tj. przeciętnie o 39%.

- Stowarzyszenie Nauczycielski Chór „Coro Cantorum” w Ostrowcu Świętokrzyskim składało wnioski o przyznanie dotacji, nie precyzując zakresu rzeczowego planowanych do realizacji zadań, bez sporządzenia szczegółowej kalkulacji przewidywanych kosztów ich realizacji oraz bez wykazania, zarówno źródeł finansowania tych zadań, jak i przewidywanych do uzyskania dochodów z ich realizacji. We wnioskach nie określano także terminów realizacji poszczególnych zadań. Dotacje udzielone Stowarzyszeniu w latach 2001 – 2002 nie zostały wykorzystane w całości. Z otrzymanej w 2001 r. dotacji w kwocie 30 tys. zł, do budżetu miasta zwrócono niewykorzystaną część dotacji w kwocie 2,2 tys. zł, a z dotacji otrzymanej w 2002 r. (26 tys. zł) zwrócono 2,6 tys. zł., co w ocenie NIK potwierdza, że kalkulacje kosztów wykonania poszczególnych zadań nie były sporządzone w sposób właściwy.

Treść umów dotyczących dotacji celowych była kształtowana przez zleceniodawców i oni także byli odpowiedzialni za nieprawidłowości w tym zakresie, co omówiono w poprzednich rozdziałach niniejszej informacji. Podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych były natomiast odpowiedzialne za nieprawidłowe podpisywanie ww. umów, co miało miejsce w 11 przypadkach (15%). Nie przestrzegano bowiem upoważnień do reprezentowania fundacji i stowarzyszeń, które wynikały z postanowień w statutach tych podmiotów. Najczęściej umowy podpisywane były jednoosobowo, mimo że według statutu konieczna była dwuosobowa reprezentacja zarządu. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w następujących podmiotach: Fundacja „Plakat Polski” w Warszawie, Fundacja Przyjaciół Instytutu Archeologii Uniwersytetu Warszawskiego, Fundacja „Sinfonia Varsovia” w Warszawie, Fundacja Kulturalna „Harnam” im. Jadwigi Hryniewieckiej i Marii Szkudlarek w Łodzi, Międzynarodowa Fundacja „Wratislavia Cantans” we Wrocławiu, Stowarzyszenie Pisarzy Polskich w Warszawie, Towarzystwo Opieki nad Zabytkami w Warszawie, Dobrzyńsko-Kujawskie Towarzystwo Kulturalne we Włocławku, Stowarzyszenie Promocji Kultury im. Aleksandra Tansmana w Łodzi, Stowarzyszenie Wspólnota Kulturowa „Borussia” w Olsztynie, Stowarzyszenie Działań Artystycznych „Galeria Off” w Piotrkowie Trybunalskim.

- Zarząd Towarzystwa Muzycznego im. H. Wieniawskiego w Lublinie podejmował niegodne ze statutem Towarzystwa uchwały, upoważniając dyrektora i główną księgową Towarzystwa do podpisywania umów dotyczących dotacji i ich rozliczania. Zgodnie ze statutem, do czynności takich upoważnieni byli członkowie Zarządu Towarzystwa.

3.2. Realizacja zadań i rozliczanie dotacji

Podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych otrzymujące dotacje celowe na realizację zadań zleconych lub celów publicznych były zobowiązane do wykonania tych zadań i rozliczania środków dotacji zgodnie z postanowieniami umów zawartych z Ministrem Kultury lub z jednostkami samorządu terytorialnego. Umowy te, zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy o finansach publicznych określały: szczegółowy opis zadania i termin jego wykonania, dotację celową należną jednostce wykonującej zadanie i tryb płatności, tryb kontroli wykonywania zadania, sposób rozliczenia udzielonej dotacji celowej i zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji. Ponadto zleceniodawcy określali w umowach szereg innych warunków realizowania przedsięwzięć, jak np. zobowiązanie do przeznaczenia przychodów związanych z zadaniem na jego realizację, informowanie w określony sposób o publicznych źródłach finansowania zadań, warunkach podzlecenia części lub całości zadań.

Stwierdzono, że w 6 przypadkach (8%) podmioty otrzymujące dotacje celowe spełniały rolę pośrednika w przekazywaniu tych środków innym jednostkom organizacyjnym lub osobom fizycznym, które faktycznie realizowały zlecone zadania. Zleceniodawcy finansowali w ten sposób podmioty lub cele, których finansowanie bezpośrednio wiązałoby się z koniecznością przeniesienia środków między rozdziałami klasyfikacji budżetowej, lub zawierania porozumień pomiędzy jednostkami należącymi do sektora finansów publicznych. W dwóch przypadkach podmioty przekazujące dotacje bezpośrednim wykonawcom zadań zatrzymywały część środków w charakterze prowizji (Fundacja Szkoły Filmowej w Łodzi, Szczecińskie Towarzystwo Kultury).

- Fundacja Szkoły Filmowej w Łodzi, która otrzymała od Ministerstwa Kultury dotację w kwocie 100 tys. zł z przeznaczeniem na realizację IX Międzynarodowego Festiwalu Szkół Filmowych i Telewizyjnych, przekazała w 2002 r. część tej dotacji (98 tys. zł) Państwowej Wyższej Szkole Filmowej Telewizyjnej i Teatralnej w Łodzi, nie dokonując zwrotu do budżetu pozostałej kwoty dotacji w wysokości 2 tys. zł wraz z odsetkami.
- Międzynarodowa Fundacja „Wratislavia Cantans” w latach 2001 i 2002, zarówno na etapie wnioskowania o przyznanie dotacji z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, spisywania umów i rozliczania środków dotacji, występowała jako bezpośredni organizator 36 i 37 edycji Międzynarodowego Festiwalu Wratislavia Cantans, choć w rzeczywistości takiej roli nie spełniała. Głównym organizatorem Festiwalu była samorządowa instytucja kultury o nazwie Międzynarodowy Festiwal Wratislavia Cantans powołana przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego. Środki dotacji pozyskane przez Fundację w 2001 r. i 2002 r. z Ministerstwa Kultury (odpowiednio 450 tys. zł i 200 tys. zł) zostały przekazane na konto bankowe tej samorządowej instytucji kultury i przez nią wydatkowane. Podstawę rozliczenia dotacji otrzymanej przez Fundację stanowiły faktury wystawione na jednostkę samorządową. Takie działania nie odpowiadało warunkom przyjętym przez Fundację na podstawie postanowień §§ 1 i 7 umów o dotację Nr 411 z dnia 20 sierpnia 2001 r. i Nr 30/286/DSPT z dnia 20 czerwca 2002 r. dotyczących bezpośredniego wykonania zadania związanego z organizacją Festiwalu, bez możliwości przeniesienia tego obowiązku na osoby trzecie.
- Stowarzyszenie Pisarzy Polskich w Warszawie w umowach zawartych z Ministerstwem Kultury oświadczało, że spełnia warunki przewidziane w art. 22 ust. 2 pkt 1-5 ustawy o zamówieniach publicznych, tj. m. in., że posiada uprawnienia, niezbędną wiedzę i doświadczenie, potencjał ekonomiczny i techniczny oraz pracowników mogących wykonać zleczone zadania. Jednak realizację zadań związanych z utworzeniem Muzeum im. Juliusza Słowackiego w Krzemieńcu na Ukrainie oraz organizacją wystawy „Norwid – Rysunki”, objętych dotacją Ministra Kultury w łącznej kwocie ok. 357 tys. zł, Stowarzyszenie zleciło w pełnym zakresie odpowiednio osobom fizycznym zatrudnionym w Muzeum Literatury w Warszawie i w Państwowej Galerii Sztuki „Zachęta” w Warszawie. Wprawdzie umowy w sprawie tych zadań przewidywały możliwość podzlecenia, jednak ich realizowanie w całości przez inne podmioty świadczyło o braku odpowiedniego potencjału i kadry w samym Stowarzyszeniu, a zatem o nieprawdziwości oświadczeń złożonych przez Stowarzyszenie w § 2 zawieranych umów.
- Polskie Stowarzyszenie Jazzowe w Warszawie w przypadku realizacji trzech zadań dotowanych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, na podstawie umowy nr 536 z dnia 24 września 2001 r., przekazując 100% środków pochodzących z dotacji (w łącznej kwocie 35 tys. zł) Niepublicznej Szkole Muzycznej im. Anny German w Białymstoku i Ławskiemu Centrum Kultury i Sportu, naruszyło postanowienia § 7 umowy, w którym stwierdzono, że prawa i obowiązki stron nie mogą być przenoszone na osoby trzecie. Podstawę przekazania przez Stowarzyszenie środków pozyskanych z dotacji stanowiły umowy, zawarte z ww. podmiotami jeszcze przed datą umowy o dotację, tj. w dniach 1 – 2 stycznia 2001 r., w których strony zobowiązywały się do wspólnego przeprowadzenia danego przedsięwzięcia. Rachunki, którymi rozliczano dotacje na ww. zadania wystawione zostały na: Niepubliczną Szkołę Muzyczną im. Anny German w Białymstoku i Ławskie Centrum Kultury i Sportu.
- Szczecińskie Towarzystwo Kultury nie organizowało w 2002 r. bezpośrednio wszystkich imprez kulturalnych dotowanych przez Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, natomiast było pośrednikiem przekazującym środki finansowe w łącznej kwocie 16,0 tys. zł pomiędzy ww. Urzędem, a organizatorami czterech imprez kulturalnych, którymi były Domy Kultury w Pyrzycach, Goleniowie i Lipianach. Towarzystwo przekazywało domom kultury dotację pomniejszoną o tzw. „5% prowizję”, zwaną też „kosztem administracyjnym”. Łącznie z tego tytułu Towarzystwo zatrzymało na funkcjonowanie własnego Biura kwotę 791 zł.
- Miasto Lublin powierzyło organizację Międzynarodowego Festiwalu „Konfrontacje Teatralne” własnej jednostce organizacyjnej – Centrum Kultury w Lublinie, przekazując jej na ten cel dotacje w latach 2001 – 2003. Jednocześnie w tym samym okresie na realizację tego samego zadania, przekazywana była dotacja z Województwa Lubelskiego na rzecz Towarzystwa Edukacji Kulturalnej. Było więc równocześnie dwóch organizatorów tego samego zadania, a podmioty przekazujące dotacje nie sprecyzowały zakresu zadań, jakie każdy ze zleceniobiorców przyjął do realizacji. Zadanie powierzone przez Województwo Lubelskie Towarzystwu Edukacji Kulturalnej, Towarzystwo zleciło w całości Centrum Kultury w Lublinie.
Miasto Lublin i Województwo Lubelskie w latach 2001 - 2002 przekazało Towarzystwu Edukacji Kulturalnej w Lublinie dotacje na pokrycie kosztów organizacji Międzynarodowego Festiwalu Tańca - przy czym Towarzystwo otrzymało z Lublina 30 tys. zł z przeznaczeniem na „honoraria wykonawców”, zaś z Województwa Lubelskiego 10 tys. zł z przeznaczeniem na „koszt udziału zespołów”, czyli umowy dotyczące tych dotacji obejmowały ten sam zakres rzeczowy. Towarzystwo Edukacji Kulturalnej na podstawie umów przekazało w całości na rzecz Centrum Kultury w Lublinie organizację

Międzynarodowego Festiwalu Tańca. W praktyce Centrum Kultury i Towarzystwo Edukacji Kulturalnej „dzieliły” się wykonywanymi, w ramach poszczególnych przedsięwzięć, obowiązkami, mimo że nie wynikało to z zawartych umów.

Towarzystwo Edukacji Kulturalnej zostało utworzone i jest prowadzone przez osoby aktualnie zatrudnione przez Centrum Kultury w Lublinie i nieodpłatnie korzysta z pomieszczeń należących do Centrum Kultury. Przekazanie przez Towarzystwo na rzecz Centrum Kultury wszystkich zadań, na realizację których otrzymało dotacje z Miasta Lublina lub z Województwa Lubelskiego, RIO w Lublinie oceniła jako rezygnację z wykonywania tych zadań, co powinno wiązać się z utratą przez tę jednostkę prawa do dotacji na rzecz faktycznego wykonawcy tych zadań tj. Centrum Kultury. Stowarzyszenie nie dysponowało bowiem zasobami pozwalającymi na realizację tych zadań i faktycznie ich nie wykonywało.

Także zadania zlecone w 2002 r. przez Ministra Kultury Fundacji Inicjatyw Międzynarodowych w Warszawie (dotacje w łącznej kwocie 500 tys. zł) były związane z działalnością innych podmiotów. Ich zakresy określone we wnioskach były identyczne z zakresem działalności statutowej Zespołu Literackiego w Krakowie, który funkcjonował najpierw w ramach Stowarzyszenia Willa Decjusza (w 2000 r.), następnie w ramach Centrum Międzynarodowej Współpracy Kulturalnej – Instytut Adama Mickiewicza (w 2001 r.), i na podstawie trójstronnego porozumienia podpisanego w maju 2002 r. przez Fundację Inicjatyw Międzynarodowych, Instytut Adama Mickiewicza i Stowarzyszenie Willa Decjusza, został przejęty jako zakład działający w strukturach Fundacji, finansowany ze środków publicznych. Zadanie pn. „Promocja polskiej literatury za granicą” stanowiło faktycznie formę finansowania kosztów działalności statutowej Zespołu Literackiego w Krakowie obsługującego funkcjonujący od 2000 r. „Fundusz Translatorski”, którego celem było wspieranie przekładów polskiej literatury za granicą, poprzez dofinansowywanie kosztów przekładu dzieł polskich pisarzy. Również środki otrzymane z Ministerstwa Kultury w ramach zadania zleconego pn. „Program Translatorski © Poland” były przeznaczone na finansowanie kosztów przekładów dzieł literatury polskiej.

W 8 skontrolowanych podmiotach (11%) stwierdzono przypadki naruszania warunków określonych w umowach, przy realizowaniu zadań finansowanych przy udziale dotacji publicznych. Nieprawidłowości te miały różny charakter i znaczenie z punktu widzenia gospodarowania publicznymi pieniędzmi. Uchybienia o charakterze formalnym dotyczyły:

- braku informacji o dotacjach jako źródle finansowania zadań w materiałach związanych z ich realizacją, co stwierdzono w Fundacji na Rzecz Wspierania Ośrodka Praktyk Teatralnych „Gardzienice” w Lublinie i w Fundacji Inicjatyw Międzynarodowych w Warszawie.
 - w wydawnictwach akcydensowych z informacjami o polskich pisarzach – sfinansowanych ze środków publicznych przekazanych Fundacji Inicjatyw Międzynarodowych w Warszawie – nie umieszczono zapisu „Zrealizowano przy pomocy finansowej Ministerstwa Kultury”. Jako wydawca 8 akcydensów podany był Instytut Adama Mickiewicza i Stowarzyszenie Willa Decjusza, a w przypadku 22 akcydensów – jedynie Stowarzyszenie Willa Decjusza. Wymaganego zapisu nie było również na wydaniu utworu „Lokomotywa” Juliana Tuwima” w językach niemieckim i hiszpańskim.
- przekroczenia terminów realizacji zadań, co stwierdzono w Stowarzyszeniu Twórców Ludowych w Lublinie i w Stowarzyszeniu „Tratwa” w Olsztynie.
 - Stowarzyszenie Twórców Ludowych w Lublinie nie zrealizowało w terminie zadania polegającego na wydaniu książki Krystyny Poczek pt. „Pieśni i oracje obrzędowe”, na które Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego przekazał w 2002 r. dotację w kwocie 2,5 tys. zł. W sprawozdaniu z wykorzystania dotacji, przesłanym do ww. Urzędu wykazano nieprawdę, stwierdzając, że zadanie zostało zrealizowane. Fakt wykonania zadania potwierdził także pracownik Urzędu Marszałkowskiego przeprowadzający w Stowarzyszeniu kontrolę wykonania zadań w 2002 r. Do czasu kontroli NIK, tj. do czerwca 2003 r. nadal trwały prace przygotowawcze do wydania książki.

Jednak stwierdzono także istotne nieprawidłowości, które dotyczyły niewykonania zadań w zakresie określonym w umowach (Fundacja Kulturalna „Harnam” im. Jadwigi Hryniewieckiej i Marii Szkudlarek w Łodzi, Rada Programowa Tygodnika „NIVA” w Białymstoku), a także niegospodarnego lub niezgodnego przeznaczeniem wydatkowania środków dotacji (Dobrzyńsko – Kujawskie Towarzystwo Kulturalne we Włocławku, Stowarzyszenie Nauczycielski Chór „Coro Cantorum” w Ostrowcu Świętokrzyskim, Fundacja Inicjatyw Międzynarodowych

w Warszawie, Katolickie Stowarzyszenie Młodzieży przy Parafii Św. Rodziny w Wyszkanie, Ochotnicza Straż Pożarna w Wyszkanie).

- Rada Programowa Tygodnika „NIVA” w Białymstoku nie wykonała zadania w zakresie określonym w umowie zawartej z Ministerstwem Kultury nr w 66 z dnia 20 kwietnia 2001 r. dotyczącej wydania w 2001 roku 52 numerów Tygodnika „NIWA” w nakładzie po 2.200 egzemplarzy. Rada uzyskała na to zadanie dotacje: z Ministerstwa Kultury w kwocie 345 tys. zł i z Fundacji im. St. Batorego w Warszawie w kwocie 10 tys. zł. Jednakże przeciętny nakład Tygodnika wyniósł w 2001 roku 1.520 egzemplarzy, a zatem był niższy od ustalonego o 680 egzemplarzy (30,9%). Także w 2002 r. Rada nie w pełni wykonała zakres rzeczowy podobnie określonego zadania, bowiem przeciętny nakład Tygodnika wyniósł jedynie 1.197 egzemplarzy i był niższy od ustalonego w umowie zawartej z Ministerstwem Kultury o 1.003 egzemplarze (45,6%).
- Dobrzyńsko – Kujawskie Towarzystwo Kulturalne we Włocławku przy realizacji zadań zleconych finansowało także własne wydatki nie objęte umowami zawartymi z Urzędem Miasta Włocławek. W ocenie NIK nieuzasadnione było zastosowanie przez Towarzystwo „narzutu na działalność statutową” (w łącznej kwocie 6,4 tys. zł), ponieważ związek „narzutu” z realizacją zadań nie został dostatecznie udokumentowany, a jego wysokość nadawała dotacjom znamiona dotacji podmiotowych na rzecz Towarzystwa
- Stowarzyszenie Nauczycielski Chór „Coro Cantorum” w Ostrowcu Świętokrzyskim otrzymał w 2001 r. z Urzędu Miasta Ostrowiec Świętokrzyski dotację m. in. na organizację III Świętokrzyskich Prezentacji Chórów Nauczycielskich. Wydano na ten cel kwotę ok. 5,9 tys. zł, z czego na konsumpcję (obiady, artykuły spożywcze, grill) przeznaczono kwotę ok. 3,5 tys. zł (59% kosztów ogółem). Podobnie w 2002 r. na organizację IV Świętokrzyskich Prezentacji Chórów – Festiwal Międzynarodowy wydano kwotę ok. 13,8 tys. zł, w tym na konsumpcję oraz organizację bankietu – ok. 6,8 tys. zł (49% ogółu kosztów). W ocenie NIK, realizacja ww. zadań zleconych była nadmiernie obciążona kosztami konsumpcji, co jednocześnie może świadczyć o niegospodarnym wydatkowaniu środków publicznych. Jednak brak szczegółowej kalkulacji przewidywanych kosztów tych zadań, zarówno na etapie składania wniosków o dotację, jak i w zawartych umowach wskazuje, że odpowiedzialność z tego tytułu ponosi również zleceńodawca.
- Fundacja Inicjatyw Międzynarodowych w Warszawie, która w 2002 r. otrzymała z Ministerstwa Kultury dotację w kwocie 300 tys. zł na realizację zadania pn. „Program Translatorski © Poland”, zawarła z wydawcami zagranicznymi 48 umów dotyczących pokrycia kosztów tłumaczenia utworów z języka polskiego lub zakupu praw autorskich, na łączną kwotę 261,8 tys. zł. W 2002 r. żaden z wydawców nie otrzymał dofinansowania, a koszty realizacji zadania ponoszone były dopiero w 2003 r., pomimo że środki dotacji znajdowały się na rachunku Fundacji od sierpnia 2002 r. Do czerwca 2003 r. zrealizowano tylko 19 umów (ok. 40%), a wydawcom zagranicznym przekazana została kwota ok. 118 tys. zł, co stanowiło 45,2% wartości podpisanych umów. Środki zablokowane na rachunkach bankowych Fundacji na poczet realizacji pozostałych umów, według stanu na dzień 13 czerwca 2003 r., wynosiły ok. 145 tys. zł. Na brak realnych możliwości wykorzystania do końca 2002 r. środków z dotacji wskazywał przyjęty harmonogram realizacji zadania, w którym opracowanie wniosków o przyznanie dofinansowania przekładów literatury polskiej zaplanowano w okresie od czerwca do grudnia, a podsumowanie ocen jury na wrzesień i grudzień 2002 r.
Nieprawidłowości stwierdzono także przy wydatkowaniu przez Fundację środków na zadanie pn. „Promocja polskiej literatury za granicą” (dotacja od Ministra Kultury w kwocie 200 tys. zł). Według umowy podpisanej przez Fundację z Ministerstwem Kultury, wszelkie dodatkowe uzasadnione zmiany zakresu rzeczowego oraz warunków realizacji zadania będącego przedmiotem umowy, w tym zakresu finansowego, wymagały sporządzenia pisemnego aneksu i zgody obu stron pod rygorem nieważności. Jednak Fundacja zmieniła ustaloną w umowie strukturę kosztów zadania bez podpisania stosownego aneksu. Przekroczyła koszty zaplanowane na honoraria i zakup pozostałych usług, obejmujących koszty administracyjne, telekomunikacyjne, informatyczne, finansując je między innymi ze środków przeznaczonych na inne zaplanowane pozycje kosztów. Środki te w łącznej kwocie ok. 24 tys. zł wydatkowano na wynagrodzenia z tytułu umów o dzieło, podróże służbowe i zakupu literatury fachowej.
- Dwa stowarzyszenia, które otrzymały dotacje od Miasta Wyszkanie, część środków wykorzystywały niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach. Katolickie Stowarzyszenie Młodzieży przy Parafii Św. Rodziny w Wyszkanie powinno według umowy wykorzystać dotację w kwocie 6 tys. zł na zorganizowanie obozu w Ustce i w Białym Dunajcu, natomiast z rozliczenia wynikało, że dotację wykorzystano na dofinansowanie przewozu dzieci z Wyszkania do Rumii. Mimo to gmina nie wystąpiła o zwrot dotacji. Ochotnicza Straż Pożarna w Wyszkanie wydatkowała kwotę 18,5 tys. zł (z dotacji w kwocie 35 tys. zł) na inne niż określone w umowie cele. Środki te zostały bowiem wypłacone dyrygentowi i nauczycielom orkiestry jako zwrot kosztów dojazdów na próby orkiestry (16 tys. zł), na wynagrodzenia osoby prowadzącej świetlicę (1,8 tys. zł) oraz na podatek dochodowy od osób

fizycznych i składki na ubezpieczenia zdrowotne od wynagrodzeń (0,7 tys. zł). Według umowy zawartej z Miastem Wyszków, dotacja była przeznaczona na wynagrodzenia nauczycieli prowadzących zajęcia z członami orkiestry i na zakup i naprawę instrumentów, zakup materiałów nutowych i biurowych dla orkiestry.

Zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, sposób rozliczenia udzielonych dotacji celowych i zasady zwrotu niewykorzystanych części dotacji określały umowy zawarte z dysponentem części budżetowej lub jednostką samorządową. W 13 skontrolowanych podmiotach (18%), które otrzymały dotacje ze środków publicznych stwierdzono nieprawidłowości związane z ich rozliczeniem, tj. naruszenia w tym zakresie warunków umownych. W trzech przypadkach były to uchybienia formalne, np. brak w dokumentach rozliczeniowych adnotacji, że sporządzono ją na podstawie oryginałów rachunków, brak daty sporządzenia (Fundacja na Rzecz Wspierania Ośrodka Praktyk Teatralnych „Gardzienice” w Lublinie, Fundacja Rozwoju Szkoły Filmowej w Łodzi, Stowarzyszenie Pisarzy Polskich w Warszawie). Fundacja na Rzecz Wspierania Ośrodka Praktyk Teatralnych „Gardzienice” w Lublinie oraz Zarząd Główny Polskiego Związku Niewidomych w Warszawie nie uwzględniały w rozliczeniach przychodów z innych niż dotacja źródeł (dofinansowania z instytucji kultury, odsetek bankowych).

Natomiast najwięcej nieprawidłowości polegało na rozliczaniu w ramach dotacji celowej innych kosztów niż określone w umowach. Dotyczyło to 5 skontrolowanych podmiotów (7%): Międzynarodowej Fundacji „Wratislavia Cantans” we Wrocławiu, Towarzystwa Opieki nad Zabytkami w Warszawie, Stowarzyszenia Pisarzy Polskich w Warszawie, Oddziału Związku Podhalan w Ludźmierzu, Firmy Zajączkowska - Kłoda Spółka z o. o. w Łodzi. Ponadto 2 podmioty (3%) podawały w rozliczeniach nierzetelne dane (Rada Programowa Tygodnika „NIVA” w Białymstoku i Fundacja Inicjatyw Międzynarodowych w Warszawie). W jednym przypadku stwierdzono natomiast, że w rozliczeniu dotacji zleceniobiorca nie ujawnił uzyskanego zwrotu podatku VAT (Fundacja „Plakat Polski” w Warszawie).

- Międzynarodowa Fundacja „Wratislavia Cantans” we Wrocławiu, rozliczając środki dotacji celowej otrzymanej z Ministerstwa Kultury z przeznaczeniem na honoraria, przedłożyła 5 faktur (na ogólną liczbę 12) ujmujących w jednej pozycji łączne nakłady na zorganizowanie występu artystów, w tym honoraria dla wykonawców, koszty transportu, wynagrodzenie dla pośrednika w sprowadzeniu artystów. Umowa zawarta z Ministerstwem na dofinansowanie w 2001 r. organizacji Międzynarodowego Festiwalu Wratislavia Cantans ograniczała możliwość finansowania z tych środków wyłącznie honorariów. Odstępstwo od warunków umownych dotyczyło łącznie kwoty 55,7 tys. zł.
- Ministerstwo Kultury przy rozliczeniu zadania realizowanego w 2001 r. przez Stowarzyszenie Pisarzy Polskich w Warszawie pn. „Utrzymanie biblioteki Domu Literatury”, zakwestionowało rachunki związane z zakupami materiałów biurowych, które nie zostały wyszczególnione w umowie na łączną kwotę ok. 2 tys. zł. Stowarzyszenie wprawdzie przekazało na konto Ministerstwa ww. kwotę jako wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem, ale bez należnych odsetek i dopiero w dniu 21 maja 2002 r., tj. z 52 - dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu rozliczenia określonego w umowie.
- Oddział Związku Podhalan w Ludźmierzu złożył w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego nierzetelne rozliczenie z wykorzystania dotacji w 2002 r., bowiem wykazał koszt Konkursu Poezji Religijnej na kwotę 21,7 tys. zł, pomimo że w księgach rachunkowych ujęto kwotę 15,6 tys. zł, tj. o 6,1 tys. zł mniej (do kosztów organizacji konkursu zaliczono wartość wkładu pracy członków Związku Podhalan i jego sympatyków).
- Firma Zajączkowska - Kłoda Spółka z o. o. w Łodzi, pomimo szczegółowo określonych w umowach zasad rozliczeń, nienależycie rozliczyła się w 2001 r. z dotacji w kwocie 330 tys. zł otrzymanej od Generalnego Konserwatora Zabytków. Do rozliczenia między innymi przedłożono dwie faktury proforma (z 29 listopada 2001 r.) za niezakończony druk 3 i 4 zeszytu „Biuletynu Informacyjnego Konserwatorów Dzieł Sztuki” z 2001 r. na łączną kwotę 47,5 tys. zł, co zostało przyjęte i rozliczone przez Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków w dniu 31 grudnia 2001 r. Po zakończeniu druku 3 i 4 zeszytu biuletynu, Spółka otrzymała dwie faktury końcowe na łączną kwotę 30,6 tys. zł, tj. o 16,9 tys. zł niższą od kwoty (47,5 tys. zł) przyjętej do rozliczenia. Część dotacji w kwocie 16,9 tys. zł (5,1% dotacji), wykorzystano na inne cele Spółki i do czasu kontroli NIK nie została ona przez Spółkę zwrócona. Odsetki ustawowe (przewidziane w umowie o dotację) od kwoty 16,9 tys. zł, wyniosły do dnia 5 sierpnia 2003 r. – ok. 3,7 tys. zł. Spółka zadeklarowała w czasie kontroli zwrot ww. kwot.
- Rada Programowa Tygodnika „NIVA” w Białymstoku, w sprawozdaniu z realizacji umowy dotyczącej dotacji na wydanie ww. Tygodnika w 2001 r., potwierdziła nieprawdę informując Ministerstwo Kultury,

że łączny nakład Tygodnika wyniósł 104 tys. egzemplarzy, chociaż faktycznie był on niższy o 24.957 sztuk (24%). W przedstawianych zleceńodawcom rozliczeniach dotacji Rada podała, że koszty wykonania zadań dotowanych w 2001 roku i w 2002 roku wyniosły łącznie 883,2 tys. zł, chociaż faktycznie były one niższe co najmniej o 173,6 tys. zł (19,9%). Prezentowane dysponentom dotacji łączne koszty realizacji zadań zleconych były wyższe od całości kosztów poniesionych przez Radę Programową (łącznie z kosztami funkcjonowania Rady) w kolejnych latach odpowiednio o 55,0 tys. zł (11,2%) i o 46,6 tys. zł (11,9%). W realizację wszystkich zadań Rada Programowa zaangażowała faktycznie 32,4 tys. zł środków własnych i przychodów ze sprzedaży, tj. o 88,0 tys. zł (73,2%) mniej od kwot wykazanych w rozliczeniach przekazanych dysponentom środków budżetowych i o 129,9 tys. zł mniej od uzyskanych w latach 2001-2002 przychodów ze sprzedaży Tygodnika „NIWA” i odsetek uzyskanych w wyniku lokowania w bankach dotacji otrzymanych z Ministerstwa (162,3 tys. zł), mimo że we wszystkich umowach zawartych z Ministerstwem i w rozliczeniach finansowych wykazywano środki własne i przychody ze sprzedaży, jako źródła finansowania zadań. W rezultacie faktycznie koszty 5 z 8 zrealizowanych zadań sfinansowano w całości ze środków dotacji, a w przypadku 3 kolejnych zadań udział środków własnych i przychodów ze sprzedaży był niższy od wykazanego w rozliczeniach o od 26,13 zł (5,2%) do 33.955,68 zł (52%).

- Fundacja Inicjatyw Międzynarodowych w Warszawie w rozliczeniach finansowych sporządzonych dla poszczególnych zadań objętych dotacją celową przedstawiała kwoty, które nie były zgodne z zapisami w księgach rachunkowych. Na przykład w rozliczeniu zadania pn. „Program Translatorski © Poland” Fundacja zawyżyła, w stosunku do faktycznie poniesionych, koszty usług bankowych o kwotę 2,3 tys. zł, umieszczając w rozliczeniu koszty jeszcze nie poniesione, a przewidywane przez Fundację w związku z kontynuowaniem obsługi rachunków bankowych wydawców. Stwierdzono ponadto, że rozliczenie realizowanego w 2002 r. zadania pn. „Program Translatorski © Poland” zaakceptowane zostało dopiero w dniu 6 czerwca 2003 r., co było spowodowane koniecznością wielokrotnego korygowania jego błędów. Rozliczenie zadania „Promocja polskiej literatury za granicą” nie zostało przyjęte przez Departament Książki Ministerstwa Kultury do czasu zakończenia kontroli NIK. Przyczyną było niezwrócenie przez Fundację kwoty nadmiernie pobranej i wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem dotacji.
- Fundacja „Plakat Polski” w Warszawie w rozliczeniu dotacji otrzymanej od Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego z przeznaczeniem na wydanie katalogu wystawy pn. „Cymelia ze zbiorów Muzeum Plakatu w Wilanowie” (umowa nr 679 z dnia 19 października 2001 r. na kwotę 25 tys. zł), wykazała ww. kwotę na podstawie faktury VAT nr 06/A/12/2001 wystawionej przez firmę, która na zlecenie Fundacji wykonała katalog. Fundacja w deklaracji podatkowej za grudzień 2001 r. odliczyła od ww. kwoty podatek VAT (4.510 zł), czego nie ujawniła przy rozliczaniu dotacji i nie zwróciła Ministerstwu kwoty nienależnie uzyskanych z tego tytułu korzyści, która wyniosła 4.508,19 zł. Fundacja naruszyła w ten sposób § 5 umowy zawartej z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, nie wykorzystując pełnej kwoty dotacji na cel określony w umowie. Dopiero w dniu 1 sierpnia 2003 r., tj. po kontroli NIK, kwota powyższa została zwrócona na konto Ministerstwa Kultury, jednak bez należnych odsetek. Fundacja zwróciła się do Ministerstwa w sprawie ewentualnego ich umorzenia.

W 6 podmiotach (8%) stwierdzono nieprawidłowości związane ze składaniem sprawozdań merytorycznych z wykonania zadań. Fundacja Rozwoju Szkoły Filmowej w Łodzi przedłożyła w Ministerstwie Kultury sprawozdania z VIII i IX Międzynarodowego Festiwalu Szkół Filmowych i Telewizyjnych, które nie spełniały wszystkich wymagań określonych w umowach, bowiem nie dokonano w nich oceny realizacji zamierzonych celów. Natomiast Stowarzyszenie Pisarzy Polskich w Warszawie nie sporządziło sprawozdań merytorycznych z realizacji zadania pn. „Kontynuacja prac związanych z utworzeniem Muzeum im. J. Słowackiego w Krzemieńcu Na Ukrainie” i Wystawa „Norwid – Rysunki”, do czego zobowiązywały postanowienia umów zawartych z Ministerstwem Kultury. Ponadto sprawozdania merytoryczne Stowarzyszenia za rok 2001 i 2002 z realizacji zadania pn. „Utrzymanie biblioteki Domu Literatury” były niekompletne i nie spełniały wymogów określonych w § 10 zawartych umów. Rada Programowa Tygodnika „NIVA” w Białymstoku, nie przekazała Ministerstwu sprawozdania merytorycznego z realizacji zadania. Stowarzyszenie Miłośników Truso w Elblągu przedstawiało Urzędowi Miejskiemu w Elblągu sprawozdania merytoryczne i finansowe nie zawierające pełnej informacji o przychodach i kosztach związanych z realizacją zadań, które ograniczało się tylko do rozliczenia kwoty udzielonej dotacji. Katolickie Stowarzyszenie Młodzieży przy Parafii Św. Rodziny w Wyszkuwie i Ochotnicza Straż Pożarna w Wyszkuwie, które otrzymywały dotacje od Miasta Wyszkuw, nie dołączyły do rozliczeń sprawozdań finansowych, mimo takiego obowiązku wynikającego z uchwały rady gminy i zawartych umów. Ochotnicza Straż Pożarna w Wyszkuwie nie dołączyła również sprawozdania merytorycznego.

W 10 objętych kontrolą podmiotach (14%) miały miejsce opóźnienia rozliczania dotacji w stosunku do terminów określonych w umowach. Dotyczyło to Fundacji Przyjaciół Instytutu Archeologii Uniwersytetu Warszawskiego, Polskiego Stowarzyszenia Jazzowego w Warszawie, Stowarzyszenia „Tratwa” w Olsztynie, Elbląskiego Towarzystwa Kulturalnego, Towarzystwa Kultury Teatralnej - Oddział Okręgowy w Elblągu, Moniuszkowskiego Towarzystwa Kulturalnego w Kudowie Zdroju, Stowarzyszenia Forum Samorządowe „Nasza Gmina” w Mielnie, Stowarzyszenia Miłośników Truso w Elblągu, Katolickiego Stowarzyszenia Młodzieży przy Parafii Św. Rodziny w Wyszku i Ochotniczej Straży Pożarnej w Wyszku.

Podmioty wydatkujące środki pochodzące z dotacji celowej lub dotacji na cele publiczne, w tym fundacje i stowarzyszenia, obowiązane były przy wydatkowaniu tych środków do stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Wynikało to z art. 4 ust. 1 pkt 5 oraz art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Jednak przy usługach w zakresie kultury wprowadzono szereg wyłączeń w stosowaniu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (art. 6 ust. 2 pkt 9), co zostało uwzględnione przy badaniu prawidłowości wydatkowania środków pochodzących z dotacji. Obowiązek stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych wynikał ponadto z umów zawieranych przez zleceniobiorców z dysponentami środków publicznych.

Stwierdzono, że przy wydatkowaniu środków otrzymanych w ramach dotacji celowych przez 12 objętych kontrolą podmiotów (16%) nie były przestrzegane przepisy ustawy o zamówieniach publicznych. Jednocześnie podmioty te naruszyły w tym zakresie warunki umów w sprawie dotacji celowych. W 8 skontrolowanych podmiotach (11%) przy zakupie towarów i usług ze środków dotacji nie stosowano trybu określonego w ustawie o zamówieniach publicznych (Fundacja Przyjaciół Instytutu Archeologii Uniwersytetu Warszawskiego, Wschodnia Fundacja Kultury „Akcent” w Lublinie, Polskie Stowarzyszenie Jazzowe w Warszawie, Stowarzyszenie Twórców Ludowych w Lublinie, Fundacja Inicjatyw Międzynarodowych w Warszawie, Warszawska Fundacja Filmowa, Fundacja Liberalów w Gdańsku, Zarząd Główny Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego w Gdańsku). Stwierdzono także, że w przypadku 6 podmiotów nie prowadzono dokumentacji podstawowych czynności, związanych z postępowaniem potwierdzającej stosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy wyborze wykonawców, co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 ww. ustawy (Fundacja „Sinfonia Varsovia”, Towarzystwo Miłośników Miasta Bydgoszczy, Stowarzyszenie Forum Samorządowe „Nasza Gmina” w Mielnie, Fundacja Inicjatyw Międzynarodowych w Warszawie, Warszawska Fundacja Filmowa, Fundacja WRO Centrum Sztuki Mediów we Wrocławiu).

- Fundacja Przyjaciół Instytutu Archeologii Uniwersytetu Warszawskiego, realizując w 2001 r. umowę zawartą z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego dotyczącą komputerowych rekonstrukcji obiektów archeologicznych, zleciła wykonanie części zadania o wartości 204 tys. zł podwykonawcom z pominięciem ustawy o zamówieniach publicznych. Wymóg stosowania ww. ustawy przy zleceniu wykonania poszczególnych części zadania podwykonawcom określony był w §17 umowy zawartej z Ministerstwem.
- Wschodnia Fundacja Kultury „Akcent” w Lublinie zleciła drukarni „Multidruk”S.A. w Lublinie wydrukowanie, z pominięciem stosowania procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych, 8 numerów kwartalnika literacko – artystycznego „Akcent”. Wartość tych zamówień wyniosła ok. 63 tys. zł, z czego kwotę ok. 53 tys. zł stanowiły środki publiczne. Zawarta we wszystkich umowach klauzula zobowiązywała Fundację, przy zleceniu usług związanych z realizacją dotowanych zadań do stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.
- Fundacja Inicjatyw Międzynarodowych w Warszawie nie sporządziła dokumentacji podstawowych czynności z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakup usług księgowych (za kwotę 21,5 tys. zł.), przy produkcji katalogów polskich nowości wydawniczych w wersji hiszpańskiej (za kwotę 20,1 tys. zł) i wersjach niemieckiej i angielskiej (za kwotę 28,9 tys. zł), co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 w związku z art. 25 ust. 1 pkt 1,2,4,9 i 15 ustawy o zamówieniach publicznych.
- Warszawska Fundacja Filmowa przy wyborze wykonawcy ekspozycji plakatów związanych z 17. Warszawskim Międzynarodowym Festiwałem Filmowym, zastosowała tryb negocjacji z zachowaniem konkurencji, mimo że nie zachodziły okoliczności określone w ustawie o zamówieniach publicznych, uzasadniające zastosowanie takiego trybu. Nie dokumentowano także podstawowych czynności związanych z postępowaniem. Mimo to, przy rozliczeniu dotacji otrzymanej od Dzielnicy

Śródmieście Gminy Warszawa Centrum, Fundacja oświadczyła, że środki publiczne wydatkowała zgodnie z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych.

- Fundacja Liberałów w Gdańsku, zamawiając usługi związane z przygotowaniem do druku czasopisma pt. „Przegląd Polityczny”, zastosowała tryb zamówienia z wolnej ręki, mimo, że nie zachodziły okoliczności uzasadniające zastosowanie takiego trybu określone w ustawie o zamówieniach publicznych. Naruszono art. 3 ust. 2 ww. ustawy, zabraniający dzielenia na części zamówienia w celu uniknięcia stosowania procedur udzielania zamówień określonych ustawą. Łączna wartość zamówienia przekraczała bowiem 3000 EURO (20 tys. zł w 2001 r. i 18,3 tys. zł w 2002 r.), a dotacje na dofinansowanie ww. czasopisma Fundacja otrzymywała w latach 2001 – 2002 z budżetu Województwa Pomorskiego. Podobne nieprawidłowości stwierdzono w Zarządzie Głównym Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego w Gdańsku, który otrzymywał dotacje z budżetu Miasta Gdańska na druk miesięcznika „Pomerania” (49,3 tys. zł w 2001 r. i 48,0 tys. zł w 2002 r.).
- Fundacja WRO Centrum Sztuki Mediów we Wrocławiu w 2001 r. zamówiła w trybie zapytania o cenę usługi hotelowe za kwotę ok. 44 tys. zł (w tym ok. 27 tys. zł ze środków budżetu Miasta Wrocław). Nie sporządziła jednak kompletnej dokumentacji podstawowych czynności związanych z postępowaniem, wymaganych zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych. Podobna nieprawidłowość dotyczyła zamówienia na usługi hotelowe udzielonego w 2003 r. na kwotę ok. 32 tys. zł, (z czego ok. 25 tys. zł ze środków budżetu Miasta Wrocław. Ponadto Fundacja udzielała w okresie objętym kontrolą zamówień w trybie z wolnej ręki, nie dokumentując podstawowych czynności związanych z prowadzonymi postępowaniami.

3.3. Prawidłowość dokumentowania kosztów ponoszonych ze środków publicznych na realizację zadań zleconych

W objętych kontrolą podmiotach oceniono, czy przyjęte rozwiązania dotyczące prowadzenia rachunkowości pozwalały na ustalenie wydatków poniesionych na realizację zadań zleconych lub celów publicznych. Ustalono także w jakiej formie była prowadzona ewidencja księgową ww. wydatków i czy była ona wyodrębniona, co wymagane było w umowach zawieranych z dysponentami środków publicznych. Sprawdzono także, czy podstawą zapisów w księgach rachunkowych kontrolowanej jednostki były kompletne dowody księgowe spełniające wymagania określone w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz czy dowody księgowe były rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczych oraz wolne od błędów rachunkowych (art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości). Według art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości, przepisy tej ustawy stosuje się do mających siedzibę lub miejsce sprawowania zarządu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jednostek, jeżeli otrzymują one na realizację zadań zleconych dotacje lub subwencje z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub funduszy celowych - od początku roku obrotowego, w którym dotacje lub subwencje zostały im przyznane.

W przypadku 5 skontrolowanych podmiotów (7%) stwierdzono, że nie posiadały one dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, a w szczególności określającej sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, do czego zobowiązywał art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości (Stowarzyszenie Pisarzy Polskich w Warszawie, Rada Programowa Tygodnika „NIVA” w Białymstoku, Dobrzyńsko - Kujawskie Towarzystwo Kulturalne we Włocławku, Oddział Związku Podhalan w Ludźmierzu, Stowarzyszenie Miłośników Truso w Elblągu).

W 12 jednostkach (16%) nie wyodrębniono ewidencji księgowej środków przekazanych i wydatkowanych na realizację zadań zleconych lub celów publicznych, naruszając tym samym warunki umów zawartych z dysponentami (Fundacja „Sinfonia Varsovia”, Fundacja „Galeria na Prowincji” w Lublinie, Fundacja Kulturalna „Harnam” im. Jadwigi Hryniewieckiej i Marii Szkudlarek w Łodzi, Rada Programowa Tygodnika „NIVA” w Białymstoku, Towarzystwo Przyjaciół Sztuk Pięknych w Krakowie, Stowarzyszenie Twórców Ludowych w Lublinie, Towarzystwo Miłośników Buska Zdroju, Fundacja Inicjatyw Międzynarodowych w Warszawie – w zakresie przychodów, Stowarzyszenie „Officina” w Szczecinie, Stowarzyszenie Przyjaciół Ognisk Artystycznych w Piotrkowie Trybunalskim, Towarzystwo Muzyczne im. H. Wieniawskiego w Lublinie, Towarzystwo Edukacji Kulturalnej w Lublinie).

Niekompletność dowodów księgowych, polegającą głównie na niespełnieniu wszystkich wymagań określonych w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości, stwierdzono w 14 skontrolowanych podmiotach (19%). Dowody najczęściej nie zawierały stwierdzenia, że zostały sprawdzone i zakwalifikowane do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie

miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), a także podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania (art. 21, ust. 1, pkt 6). Nieprawidłowości związane z niekompletnością dowodów księgowych dotyczyły następujących podmiotów: Fundacji „Sinfonia Varsovia”, Fundacji na Rzecz Wspierania Ośrodka Praktyk Teatralnych „Gardzienice” w Lublinie, Fundacji „Galeria na Prowincji” w Lublinie, Stowarzyszenia Pisarzy Polskich w Warszawie, Rady Programowej Tygodnika „NIVA” w Białymstoku, Towarzystwa Przyjaciół Sztuk Pięknych w Krakowie, Fundacji „Plakat Polski w Warszawie, Polskiego Stowarzyszenia Jazzowego w Warszawie, Stowarzyszenia Międzynarodowe Sezony Teatralne i Baletowe w Krakowie, Stowarzyszenia Teatr Propozycji „Dialog” w Koszalinie, Centrali Handlu Zagranicznego „Ars Polona” S.A. w Warszawie, Stowarzyszenia „Officina” w Szczecinie oraz Stowarzyszenia Przyjaciół Ognisk Artystycznych w Piotrkowie Trybunalskim, Stowarzyszenie Działań Artystycznych „Galeria Off” w Piotrkowie Trybunalskim.

W 5 przypadkach (7%) stwierdzono, że ewidencja księgowa nie była prowadzona zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości (w Fundacji „Galeria na Prowincji” w Lublinie, w Stowarzyszeniu Nauczycielski Chór „Coro Cantorum” w Ostrowcu Świętokrzyskim, w Towarzystwie Miłośników Buska Zdroju, w Stowarzyszeniu Kulturalnym „VIVA ART” w Elblągu oraz w Stowarzyszeniu Miłośników Truso w Elblągu).

- Fundacja „Sinfonia Varsovia” nie prowadziła, wbrew obowiązкови wynikającemu z umów o dotacje celowe zawartych z Ministerstwem, wyodrębnionej ewidencji księgowej środków przekazanych na realizację zadań zleconych lub celów publicznych oraz wydatków związanych z ich realizacją. Jednak, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, rozwiązania przyjęte przez Fundację pozwalały na ustalenie wydatków poniesionych na realizację zadań sfinansowanych lub dofinansowanych ze środków publicznych na podstawie umów o dotacje. Stwierdzono również, że żaden z 577 rachunków wystawionych na podstawie umów o dzieło lub umów zlecenia zawartych z wykonawcami poszczególnych zadań, nie spełniał kryterium kompletności, gdyż nie zawierały one stwierdzenia sprawdzenia pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym (art. 21 ust. 1 pkt 6).
- Ewidencję księgową Fundacji „Galeria na Prowincji” w Lublinie prowadzono nieterminowo oraz z pominięciem wyodrębnienia w tej ewidencji przychodów i kosztów związanych z realizacją zadań zleconych, do czego zobowiązywały umowy o dotacje. Dokumenty objęte w 2001 r. ewidencją księgową nie spełniały cech dowodu księgowego w rozumieniu przepisów art. 21 ust. 3 i 6 ustawy o rachunkowości. Ponadto stwierdzono, że ostatnie zapisy księgowe dotyczyły 2001 r., natomiast w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 30 czerwca 2003 r. ewidencja księgowa nie była prowadzona. Sprawozdanie finansowe za rok obrotowy 2001, sporządzono dopiero 30 lipca 2002 r. zaś za rok 2002 do czasu zakończenia kontroli (28 lipca 2003 r.) nie zostało jeszcze sporządzone. Naruszono art. 52 ustawy o rachunkowości stanowiący, że kierownik jednostki zapewnia sporządzenie rocznego sprawozdania finansowego nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia bilansowego. Obowiązek sporządzenia sprawozdania na dzień kończący rok obrotowy wynika z postanowień przepisów art. 45 ustawy o rachunkowości.
- Stowarzyszenie Pisarzy Polskich w Warszawie nie posiadało dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, a w szczególności określającej sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych. Ponadto podstawą zapisów w księgach rachunkowych były dowody księgowe, które nie spełniały wszystkich wymagań określonych w art. 21 ust. 1 powołanej ustawy. W trakcie kontroli analizie poddano 210 (ok. 45%) dowodów księgowych przyjętych do rozliczenia zadań zleconych, stwierdzając że: 147 dowodów księgowych (70%) nie zawierało stwierdzenia zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie sposobu ujęcia (dekretacja), 95 dowodów księgowych (45%) nie posiadało stwierdzenia sprawdzenia pod względem rachunkowym i merytorycznym (art. 21, ust. 1, pkt 6 ustawy o rachunkowości), 44 dowody księgowe (21%) nie posiadały numeru identyfikacyjnego (art. 21, ust. 1, pkt 1 ww. ustawy o rachunkowości), 177 dowodów księgowych (84%) nie zostało opatrzone klauzulą „płatne ze środków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego”, co było wymagane zgodnie z § 8 pkt 2 umów zawieranych z Ministerstwem Kultury.
- Rada Programowa Tygodnika „NIVA” w Białymstoku prowadziła ewidencję księgową niezgodnie z postanowieniami umów zawartych z Ministerstwem i Urzędem Marszałkowskim, ustawą o rachunkowości oraz w sposób uniemożliwiający ustalenie rzeczywistych kosztów zadań finansowanych z dotacji otrzymanych od dysponentów środków budżetowych, m. in.:
 - dowody księgowe ujęte w ewidencji księgowej nie zawierały adnotacji o sprawdzeniu dowodu pod względem formalnym i merytorycznym, informacji o miesiącu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych oraz podpisu osoby dokonującej dekretacji, wymaganych postanowieniami art. 21 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości,

- zapisy księgowe nie spełniały wymogów ustalonych w art. 14 ust. 2, art. 20 ust. 3 pkt 1 i art. 23 ust. 2 pkt 1-4 ustawy o rachunkowości, ponieważ uniemożliwiały jednoznaczne powiązanie zapisów księgowych z dowodami źródłowymi. Dowody księgowe dotyczące rozchodów ujmowano w zbiorczych raportach kasowych pod datą ostatniego dnia miesiąca, bez podawania daty poszczególnych operacji gospodarczych, zbiorczo też ujmowano wszystkie rachunki (w tym z tytułu opłacania umów o dzieło), bez podania ich numerów, daty wystawienia i kwoty. Podawana w księgach rachunkowych treść operacji gospodarczej nie zawsze odpowiadała treści dowodów księgowych. Taki sposób prowadzenia ewidencji księgowej naruszał również postanowienia art. 24 ust. 4 pkt 1 ustawy o rachunkowości, stanowiące, że księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, gdy udokumentowanie zapisów księgowych pozwala na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania w księgach rachunkowych na wszystkich etapach przetwarzania danych,
- w księgach rachunkowych ujmowano opłacone gotówką dowody księgowe pod datami innymi niż data wypłaty, co było niezgodne z wymogami art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy o rachunkowości, stanowiącymi że księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone na bieżąco, jeżeli ujęcie wypłat gotówką następuje w tym samym dniu, w którym zostały dokonane. Taki sposób księgowania uniemożliwiał ustalenie rzeczywistej daty dokonania płatności.
- Stowarzyszenie Nauczycielski Chór „Coro Cantorum” w Ostrowcu Świętokrzyskim prowadziło ewidencję księgową w formie podatkowej księgi przychodów i rozchodów, co nie odpowiadało wymogom określonym w ustawie o rachunkowości, która w art. 4 nakłada obowiązek m. in. prowadzenia ksiąg rachunkowych, w których w sposób rzetelny i jasny należy przedstawiać sytuację majątkową i finansową jednostki. Do prowadzenia rzetelnej dokumentacji merytorycznej i księgowej kosztów związanych z realizacją dotowanych zadań Stowarzyszenie było zobowiązane także na mocy umów zawartych z Zarządem Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim.
- Towarzystwo Miłośników Buska Zdroju nie prowadziło wyodrębnionej ewidencji finansowo-księgowej otrzymywanych środków publicznych określonej przepisami ustawy o rachunkowości, a w szczególności nie prowadziło urzędzeń o których mowa w postanowieniach art. 10 tej ustawy, tj.: ksiąg rachunkowych, zakładowego planu kont, instrukcji obiegu dokumentów. Towarzystwo prowadziło uproszczoną dokumentację dochodów i wydatków naruszając zasady określone w art. 16 i 21 ustawy o rachunkowości.
- Fundacja Inicjatyw Międzynarodowych w Warszawie prowadziła wyodrębnioną ewidencję księgową wydatków związanych z realizacją zadań zleconych, natomiast nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji przychodów uzyskanych w wyniku realizacji zadań. Zastrzeżenia kontroli dotyczyły również przyjętych zasad prowadzenia tej ewidencji. Stwierdzono, że wprawdzie Fundacja posiadała Zakładowy Plan Kont stanowiący dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości i sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, do czego zobowiązuje art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości, jednak w dokumencie tym nie wyodrębniono urzędzeń księgowych dotyczących ewidencji przychodów i kosztów zadań realizowanych na zlecenie Ministra Kultury. Brak określenia odpowiednich urzędzeń w Zakładowym Planie Kont Fundacji był przyczyną niejednolitego sposobu ewidencjonowania przychodów pochodzących z dotacji z Ministerstwa Kultury i kosztów realizacji zadań zleconych.

Fundacja nie dokonała na koniec roku obrotowego analizy prawidłowości zapisów w księgach rachunkowych, nie dokonano ich weryfikacji i nie poprawiono oczywistych błędów zgodnie z zasadami określonymi w art. 25 ust.1 pkt 2 ww. ustawy o rachunkowości. Na skutek tego, księgi rachunkowe Fundacji – w części dotyczącej ewidencji zadań zleconych - nie spełniały wymogu bezbłędności, o którym mowa w art. 24 ust 1 i 3 ustawy o rachunkowości.
- Stowarzyszenie Miłośników Truso w Elblągu nie sporządzało w pełnym zakresie sprawozdań finansowych wymaganych zgodnie z § 3 ust. 1 - 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 listopada 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości dla niektórych jednostek nie będących spółkami handlowymi i nie prowadzącymi działalności gospodarczej. Ponadto nie prowadziło ewidencji analitycznej do kont księgi głównej, umożliwiającej rozliczenie finansowe poszczególnych zadań powierzonych do realizacji przez samorządy terytorialne.

IV. Przebieg postępowania kontrolnego i działania podjęte po zakończeniu kontroli NIK

W czasie prowadzenia kontroli, działając na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK, zasięgnięto informacji w 38 jednostkach niekontrolowanych. Po zakończeniu kontroli zorganizowano 14 narad pokontrolnych.

W czasie badań kontrolnych powołano 12 świadków, nie powoływano biegłych i specjalistów, a po zakończeniu kontroli wysłano 7 wniosków o ukaranie związane z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych oraz 4 zawiadomienia o przestępstwie (dwa związane z ustaleniami kontroli w Radzie Programowej tygodnika NIWA w Białymstoku, jedno dotyczące ustaleń kontroli w Stowarzyszeniu Nauczycielski Chór „Coro Cantorum” w Ostrowcu Świętokrzyskim i jedno – ustaleń w Towarzystwie Miłośników Buska Zdroju).

Zgłoszono 7 zastrzeżeń do 1 protokołu kontroli - Fundacji Inicjatyw Międzynarodowych w Warszawie. Komisja odwoławcza oddaliła w całości 5 zastrzeżeń, 1 zastrzeżenie uwzględniła w całości, a 1 zastrzeżenie uwzględniła w części. Zarząd ww. Fundacji odmówił podpisania protokołu kontroli.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zgłosili kierownicy 7 skontrolowanych jednostek (Minister Kultury, Marszałek Województwa Świętokrzyskiego, Prezydent Miasta Skierniewice, Prezydent Miasta Inowrocławia, Burmistrz Miasta Zakopane, Prezes Wschodniej Fundacji Kultury „Akcent” w Lublinie, Zarząd Fundacji Inicjatyw Międzynarodowych w Warszawie). Odmówiono przyjęcia zastrzeżeń Burmistrza Miasta Zakopane oraz Fundacji Inicjatyw Międzynarodowych w Warszawie, ponieważ zostały złożone po terminie. Z łącznej liczby 20 zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych, 3 uwzględniono w całości, 2 uwzględniono częściowo, a 15 oddalono.

Minister Kultury zgłosił do wystąpienia pokontrolnego 6 zastrzeżeń, z których jedno uwzględniono w części, a pozostałe oddalono. Zastrzeżenia dotyczyły następujących uwag i ocen zawartych w wystąpieniu pokontrolnym:

- 1) Oceny, że w Ministerstwie Kultury nie przestrzegano jawności postępowania oraz równego traktowania podmiotów ubiegających się o dotacje, a tym samym naruszono przepis art. 25 ustawy o finansach publicznych, stanowiący, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów. Kolegium NIK uwzględniło to zastrzeżenie w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości odnośnie ewidencjonowania wniosków o dotacje w poszczególnych latach, zmieniając odpowiedni zapis w wystąpieniu pokontrolnym.
- 2) Oceny o bezkrytycznym przyjmowaniu przez Ministerstwo Kultury wniosków o dotacje zawierających zawyżone koszty zadań i przekazywaniu zleceńbiorców wyższych dotacji w stosunku do faktycznie ponoszonych kosztów.
- 3) Oceny, że we wszystkich skontrolowanych umowach z podmiotami nie zaliczonymi do sektora finansów publicznych, Ministerstwo nie zabezpieczyło należycie interesów Skarbu Państwa oraz i nie zagwarantowało gospodarnego wykorzystania środków budżetowych.
- 4) Krytycznej oceny w sprawie refundowania ze środków budżetowych zadań zrealizowanych i sfinansowanych przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych.
- 5) Oceny o akceptowaniu przez Ministerstwo rozliczenia dotacji w przypadkach, gdy wzrastał – w stosunku do planowanego oraz określonego w umowach – udział dotacji w finansowaniu kosztów zadania, w sytuacjach niższego niż planowano zaangażowania środków własnych zleceńbiorców oraz w przypadkach zaniechania wykazywania przychodów ze sprzedaży wydawnictw. Działania takie izba uznała za niegospodarne oraz naruszające określone w ustawie o finansach publicznych zasady uczciwej konkurencji i wyboru najkorzystniejszej oferty.
- 6) Oceny o akceptowaniu przez Ministerstwo rozliczenia dotacji budżetowych pomimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości, polegających na przedkładaniu przez zleceńbiorców dokumentów rozliczeniowych wystawionych przez współorganizatorów

przedsięwzięcia. Minister nie zgodził się także z oceną dotyczącą braku inicjatywy Ministerstwa w proponowaniu jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych przedsięwzięć kulturalnych dofinansowanych ze środków publicznych.

Marszałek Województwa Świętokrzyskiego zgłosił do wystąpienia pokontrolnego 7 zastrzeżeń, które zostały oddalone w całości. Zastrzeżenia dotyczyły następujących uwag i ocen zawartych w wystąpieniu pokontrolnym:

- 1) Uwagi o nieokreśleniu przez Samorząd Województwa Świętokrzyskiego zakresów planowanych zadań w dziedzinie kultury zleczanych podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych.
- 2) Uwagi odnośnie formularzy wniosków o dotacje, które w ocenie NIK nie spełniały wymogów określonych w uchwale Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego.
- 3) Uwag związanych z dokumentowaniem procedury kwalifikowania i oceny wniosków o dotacje.
- 4) Uwagi w sprawie braku w zawieranych umowach o dotacje postanowień dotyczących trybu kontroli wykonywanych zadań.
- 5) Oceny odnoszącej się do kontroli realizacji zadań prowadzonych przez Urząd Marszałkowski.
- 6) Oceny w sprawie nieprawidłowego rozliczania przekazanych dotacji.
- 7) Uwagi o niewyznaczeniu osób odpowiedzialnych za rozliczanie zadań pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Prezydent Miasta Skierniewice zgłosił do wystąpienia pokontrolnego 2 zastrzeżenia, które zostały oddalone w całości. Zastrzeżenia dotyczyły następujących ocen zawartych w wystąpieniu pokontrolnym:

- 1) Oceny, że wydatek na zakup książki pt. „Kościół Św. Jakuba w Skierniewicach” został dokonany z naruszeniem przepisów prawa i własnych uchwał Rady Miasta.
- 2) Oceny, że wydatek na rzecz stowarzyszenia przeznaczony na honoraria dla artystów biorących udział w festiwalu i klasyfikowany w § 430 – zakup usług pozostałych, jest dokonany nieprawidłowo, ponieważ nie znajduje podstaw w art. 69 ust. 4 oraz art. 118 ustawy o finansach publicznych.

Prezydent Miasta Inowrocławia zgłosił do wystąpienia pokontrolnego 2 zastrzeżenia, które zostały uwzględnione w całości, a wystąpieniu pokontrolnym dokonano odpowiednich zmian. Zastrzeżenia dotyczyły następujących ocen zawartych w wystąpieniu pokontrolnym:

- 1) Oceny odnoszącej się do trybów udzielania dotacji określonych w uchwale Rady Miejskiej, która przewidywała udzielanie dotacji „z urzędu” i „na wniosek”; w ocenie NIK tryb „na wniosek” zawęził krąg zainteresowanych do jednego podmiotu i nie stwarzał możliwości konkursu ofert, a tym samym wyboru najkorzystniejszej oferty, co faktycznie miało miejsce.
- 2) Oceny o braku rozliczenia jednej z wykorzystanych dotacji.

Prezes Wschodniej Fundacji Kultury „Akcent” w Lublinie zgłosił do wystąpienia pokontrolnego 3 zastrzeżenia, z których 1 zostało uwzględnione w całości, 1 – uwzględnione w części, a 1 zostało oddalone w całości. Zastrzeżenia dotyczyły następujących ocen i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym:

- 1) Negatywnej oceny wydatkowania środków publicznych otrzymanych w latach 2001 – 2002 na realizację zadań w dziedzinie kultury z rażącym naruszeniem przepisów prawa (zastrzeżenie uwzględniono w całości i zmieniono ocenę zawartą w wystąpieniu pokontrolnym).
- 2) Wniosku pokontrolnego będącego konsekwencją powyższej oceny (zastrzeżenie uwzględniono w części i zmieniono treść wniosku).
- 3) Oceny o niezastosowaniu przez Wschodnią Fundację Kultury „Akcent” w Lublinie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy zlecaniu drukowania kwartalnika literacko-artystycznego (zastrzeżenie oddalono).

W wyniku przeprowadzonych kontroli skierowano łącznie 104 wystąpienia pokontrolne,

w tym 99 do kierowników jednostek skontrolowanych.

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Kultury Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o:

- 1) Ustalenie i stosowanie zasad rozpatrywania wniosków o dotacje oraz ich rejestrowania w sposób gwarantujący równy dostęp podmiotów do środków budżetowych i jawność postępowania na poszczególnych etapach podejmowania decyzji.
- 2) Weryfikowanie planowanych we wnioskach kosztów zadań wybranych do realizacji w celu prawidłowego ustalenia kwoty dofinansowania.
- 3) Zapewnienie gospodarnego wykorzystania środków budżetowych w umowach dotyczących dotacji celowych przez:
 - określanie szczegółowego opisu zadań zleconych,
 - uregulowanie sprawy przeznaczenia przychodów uzyskanych w wyniku realizacji zadań,
 - zobowiązanie zleceniobiorców do przeznaczenia deklarowanych środków własnych na pokrycie kosztów realizacji zadań, pod rygorem zmniejszenia lub zwrotu przekazanej dotacji w przypadku niedotrzymania tych warunków.
- 4) Zaniechanie refundowania w formie dotacji celowych, kosztów poniesionych przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych na zadania zrealizowane przed zawarciem umowy.
- 5) Wprowadzenie we wszystkich jednostkach organizacyjnych Ministerstwa jednolitej wieloetapowej procedury sprawdzania i akceptowania rozliczeń dotowanych zadań.
- 6) Wyegzekwowanie rzetelnych rozliczeń zadań, w których NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające na pobraniu środków dotacji w nadmiernej wysokości, wydatkowaniu ich niezgodnie z przeznaczeniem lub niewykonaniu zleconych zadań w zakresie i terminie ustalonym w umowach.
- 7) Dochodzenie należności Skarbu Państwa wynikających z niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystywania dotacji lub pobierania ich w nadmiernej wysokości, a także egzekwowanie w każdym przypadku zwrotu dotacji w przypadku niewykonania umowy.
- 8) Nieakceptowanie sprawozdań finansowych dotyczących wykorzystania dotacji:
 - sporządzonych nierzetelnie,
 - zawierających błędy i wykonanych na podstawie niezidentyfikowanych lub nieprawidłowych dowodów księgowych,
 - w przypadkach, gdy zleceniobiorcy nie zaangażowali w dotowane z budżetu przedsięwzięcia zadeklarowanych w umowach środków własnych oraz uzyskanych przy realizacji zadań przychodów.
- 9) Rozważenie zmniejszania kwot udzielonych dotacji na etapie rozliczeń, w przypadkach, gdy ich udział w finansowaniu kosztów zadań jest wyższy niż zaplanowany i określony w umowie.
- 10) Zaniechanie przekazywania dotacji podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, w przypadkach gdy celem takiego działania jest wyłącznie dofinansowanie innych jednostek, które powinny otrzymywać środki w innym przewidzianym w przepisach trybie.
- 11) Rozważenie potrzeby przeprowadzania większej niż dotychczas liczby kontroli w podmiotach otrzymujących dotacje.

W wystąpieniach skierowanych do marszałków województw, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała m. in. o:

- 1) Uzyskiwanie pełnej informacji o podmiotach starających się o przyznanie dotacji celowych z budżetów województw samorządowych.
- 2) Przestrzeganie zasady jawności i zapewnienie równego traktowania wszystkich podmiotów przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie dotacji.
- 3) Wymaganie kosztorysów zadań przy wnioskach dotyczących dotacji celowych.
- 4) Uwzględnianie w umowach dotyczących dotacji celowych postanowień ustawy

o finansach publicznych.

- 5) Zaniechanie zawierania umów o dotacje po zrealizowaniu zadań.
- 6) Objęcie szczególnym nadzorem i kontrolą prawidłowości wykorzystania i rozliczania dotacji przekazanych jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, z uwzględnieniem kontroli przestrzegania procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych.
- 7) Pełne dokumentowanie i przedstawianie w rozliczeniach kosztów realizowanych zadań.
- 8) Uwzględnianie przy przyznawaniu i rozliczaniu dotacji dochodów uzyskiwanych w związku z realizacją zadań.
- 9) Egzekwowanie rozliczania dotacji celowych w terminach określonych w umowach.
- 10) Dochodzenie zwrotu dotacji nienależnie pobranych.
- 11) Prawidłowe klasyfikowanie wydatków dotyczących dotacji celowych.

W odpowiedziach na wystąpienia, marszałkowie województw poinformowali NIK m. in. o:

- 1) Opracowywaniu nowych zasad przyznawania i rozliczania dotacji, w tym nowych wzorów wniosków i umów.
- 2) Zobowiązaniu beneficjentów do kalkulowania kosztów zadań z uwzględnieniem przychodów dotyczących ich realizacji.
- 3) Szczegółowym sprawdzaniu rozliczeń dotacji celowych.
- 4) Wystąpieniu o zwrot dotacji nienależnie pobranej.
- 5) Ogłaszaniu na terenie całego województwa informacji dotyczących możliwości uzyskiwania dotacji.
- 6) Podejmowaniu kontroli w trakcie realizacji zadań.
- 7) Klasyfikowaniu wydatków na dotacje celowe zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem Ministra Finansów.
- 8) Uwzględnianiu w umowach z podmiotami nie zaliczonymi do sektora finansów publicznych postanowień zabezpieczających interesy budżetu województwa.

W wystąpieniach skierowanych do urzędów miast na prawach powiatu i urzędów gmin, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje m. in. o:

- 1) Znowelizowanie uchwał organów stanowiących samorządu w celu doprowadzenia do ich zgodności z przepisami ustawowymi.
- 2) Wykorzystywanie uprawnień do bezpośredniego kontrolowania podmiotów realizujących zadania zlecone w dziedzinie kultury.
- 3) Zawieranie umów przed rozpoczęciem realizacji zadań.
- 4) Szczegółowe określanie dotowanych przedsięwzięć w zawieranych umowach, a także ustalanie przeznaczenia przychodów związanych z realizacją zadań.
- 5) Podejmowanie decyzji o przyznawaniu dotacji na podstawie wniosków zawierających dane wymagane zgodnie z uchwałą organu stanowiącego samorządu.
- 6) Prawidłowe klasyfikowanie środków dotacji przekazanych podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych.
- 7) Dotrzymywanie określonych w umowach terminów przekazywania dotacji.
- 8) Egzekwowanie od zleceniobiorców terminowego i rzetelnego rozliczania dotacji oraz staranne i skuteczne weryfikowanie tych rozliczeń.
- 9) Ponowne rozliczenie dotacji, których część została nieprawidłowo wykorzystana.
- 10) Przedstawianie w rozliczeniach pełnych kosztów realizacji zadań, ze wskazaniem źródeł pochodzenia środków finansowych.
- 11) Przestrzeganie zasady jawności postępowania w sprawach przyznawania dotacji.
- 12) Określanie we wnioskach szczegółowego zakresu zadań i kosztorysu.

W odpowiedzi na wystąpienia, burmistrzowie oraz prezydenci miast poinformowali NIK, że:

- 1) Podjęto prace, związane z postulowaną we wnioskach pokontrolnych nowelizacją uregulowań dotyczących udzielania dotacji celowych.
- 2) Zostanie zwiększona liczba kontroli dotyczących wykorzystania dotacji, a także ulegnie zmianie sposób ich dokumentowania.
- 3) Uchwały i zarządzenia organów samorządowych będą zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach internetowych.
- 4) Wprowadzono prawidłową klasyfikację budżetową dotacji celowych.
- 5) W umowach dotyczących przekazywania dotacji celowych zostanie określone przeznaczenie przychodów związanych z realizacją zadań.
- 6) Będą egzekwowane rozliczenia zadań sporządzone w sposób określony w umowach.
- 7) Podjęto działania mające na celu szerokie informowanie podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych o trybie i zasadach przyznawania dotacji celowych.

W wystąpieniach skierowanych do podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała m. in. o:

- 1) Składanie dysponentom środków publicznych rzetelnych wniosków i rozliczeń dotyczących dotacji celowych.
- 2) Załączanie do wniosków kalkulacji przewidywanych kosztów zadań.
- 3) Zapewnienie pełnej i terminowej realizacji zadań wynikających z zawieranych umów.
- 4) Prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dotowanych zadań zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości.
- 5) Sporządzenie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości.
- 6) Spełnianie wymogów określonych w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości odnośnie dowodów księgowych dotyczących dotacji.
- 7) Podpisywanie umów, dotyczących dotacji otrzymywanych ze źródeł publicznych przez osoby upoważnione w statutach.
- 8) Stosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy wydatkowaniu środków dotacji celowych, a w szczególności prawidłowe dokumentowanie przeprowadzonych postępowań.
- 9) Przestrzeganie określonych w umowach terminów przekazywania rozliczeń dotacji.
- 10) Przekazanie zleceniodawcom korekt sprawozdań finansowych z wykorzystania dotacji.
- 11) Wykazywanie w sprawozdaniach finansowych pełnego rozliczenia wpływów i kosztów zadań zleconych.
- 12) Zwrot do budżetu niewykorzystanych zgodnie z przeznaczeniem kwot dotacji.
- 13) Przestrzeganie umów w zakresie nieprzenoszenia na osoby trzecie praw i obowiązków ustanowionych w tych umowach.

W odpowiedziach na wystąpienia, kierownicy ww. podmiotów poinformowali NIK m. in. o:

- 1) Sporządzaniu rzetelnych kalkulacji kosztów planowanych zadań.
- 2) Stosowaniu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy wydatkowaniu środków dotacji celowych oraz prawidłowym dokumentowaniu postępowań.
- 3) Przestrzeganiu statutowej reprezentacji podmiotów przy zawieraniu umów o dotacje celowe.
- 4) Sporządzaniu kompletnych dowodów księgowych zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości.
- 5) Wyodrębnieniu ewidencji księgowej środków pochodzących z dotacji publicznych.
- 6) Zobowiązaniu służb księgowych do rzetelnego i terminowego rozliczania dotacji.
- 7) Dokonaniu korekty sprawozdań finansowych dotyczących wykorzystania dotacji.

8) Wykazaniu w sprawozdaniach finansowych pełnych rozliczeń wpływów i kosztów zadań oraz źródeł finansowania.

W wyniku kontroli stwierdzono istotne nieprawidłowości finansowe, kwoty wydatkowane z naruszeniem przepisów prawa i inne nieprawidłowości finansowe, łącznie na kwotę 3.470,4 tys. zł. Z naruszeniem przepisów prawa wydatkowano łącznie 3.277,4 tys. zł, w tym 183,6 tys. zł - dotyczącą budżetu państwa, 3.040,7 tys. zł dotyczącą budżetów samorządowych i 53,1 tys. zł – dotyczącą innych podmiotów. Inne nieprawidłowości finansowe wyniosły łącznie 193,0 tys. zł, w tym 11,7 tys. zł dotyczyło budżetu państwa, a 181,3 tys. zł – budżetów samorządowych.

Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania mające na celu odzyskanie łącznej kwoty 158,1 tys. zł, w tym dotyczącej budżetu państwa – 129,2 tys. zł i budżetów samorządowych – 28,9 tys. zł. Kwota odzyskana według stanu na dzień 19 marca 2004 r. wyniosła 26,4 tys. zł.

Z nadesłanych do NIK informacji o sposobie wykorzystania przez skontrolowane jednostki ocen i uwag oraz wykonania wniosków wynikało, że według stanu na dzień 19 marca 2004 r., na ogólną liczbę 298 wniosków pokontrolnych, zrealizowano 177, nie zrealizowanych wniosków było 77, a 44 znajdowało się w trakcie realizacji.

WYKAZ JEDNOSTEK OBJĘTYCH KONTROLĄ

Jednostki skontrolowane przez NIK

1. Ministerstwo Kultury,

Urzędy Marszałkowskie:

2. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego,
3. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko – Pomorskiego,
4. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego,
5. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego,
6. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego,
7. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego,
8. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego,
9. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego,
10. Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego,
11. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko – Mazurskiego,
12. Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego,

Urzędy miast na prawach powiatu:

13. Urząd Miejski w Elblągu,
14. Urząd Miasta Gdyni,
15. Urząd Miasta w Jeleniej Górze,
16. Urząd Miejski w Koszalinie,
17. Urząd Miasta Krakowa,
18. Urząd Miasta Lublin,
19. Urząd Miejski w Łomży,
20. Urząd Miasta w Nowym Sączu,
21. Urząd Miasta w Piotrkowie Trybunalskim,
22. Urząd Miasta Radomia,
23. Urząd Miasta Siedlce,
24. Urząd Miasta Skierniewice,
25. Urząd Miasta Słupska,
26. Urząd Miejski w Suwałkach,
27. Urząd Miejski w Szczecinie,
28. Urząd Miasta Torunia,
29. Urząd Miasta Włocławek,
30. Urząd Miejski we Wrocławiu,

Starostwa powiatowe:

31. Starostwo Powiatowe w Stargardzie Szczecińskim,

Urzędy gmin:

32. Urząd Miasta w Aleksandrowie Kujawskim,
33. Urząd Miasta Bełchatowa,
34. Urząd Miasta i Gminy w Busku Zdroju,
35. Urząd Miasta w Ełku,
36. Urząd Miejski w Dusznikach Zdroju,
37. Urząd Miejski w Gorlicach,

38. Urząd Miasta Inowrocławia,
39. Urząd Miasta w Kętrzynie,
40. Urząd Miasta Kwidzyn,
41. Urząd Miasta Lubartów,
42. Urząd Gminy w Mielnie,
43. Urząd Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim,
44. Urząd Miejski w Polanicy Zdroju,
45. Urząd Miejski w Pruszkowie,
46. Urząd Miasta Puławy,
47. Urząd Miejski w Rajgrodzie,
48. Urząd Miasta Rumia,
49. Urząd Miasta Stołecznego Warszawy,
50. Urząd Miasta Zakopane,
51. Urząd Miasta Zgierza,
52. Urząd Miasta i Gminy w Złocieńcu.

Podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych:

Fundacje:

53. Fundacja Akademii Sztuk Pięknych w Warszawie,
54. Fundacja Inicjatyw Międzynarodowych w Warszawie,
55. Fundacja „Plakat Polski” w Warszawie,
56. Fundacja Przyjaciół Instytutu Archeologii Uniwersytetu Warszawskiego,
57. Fundacja „Sinfonia Varsovia” w Warszawie,
58. Fundacja „Muzyka Cerkiewna” w Hajnówce,
59. Fundacja Theatrum Gedanense w Gdańsku,
60. Fundacja na Rzecz Wspierania Ośrodka Praktyk Teatralnych „Gardzienice” w Lublinie,
61. Fundacja „Galeria na Prowincji” w Lublinie,
62. Wschodnia Fundacja Kultury „Akcent” w Lublinie,
63. Fundacja Rozwoju Szkoły Filmowej w Łodzi,
64. Fundacja Kulturalna „Harnam” im. Jadwigi Hryniewieckiej i Marii Szkudlarek w Łodzi,
65. Fundacja „Tumult” w Toruniu,
66. Międzynarodowa Fundacja „Wratislavia Cantans” we Wrocławiu,

Stowarzyszenia:

67. Stowarzyszenie Pisarzy Polskich w Warszawie,
68. Polski Związek Niewidomych – Zarząd Główny w Warszawie,
69. Towarzystwo Opieki nad Zabytkami w Warszawie,
70. Związek Kompozytorów Polskich w Warszawie,
71. Polskie Stowarzyszenie Jazzowe w Warszawie,
72. Rada Programowa Tygodnika „NIWA” w Białymstoku,
73. Towarzystwo Muzyczne im. I.J. Paderewskiego w Bydgoszczy,
74. Towarzystwo Miłośników Miasta Bydgoszczy,
75. Stowarzyszenie Miłośników Teatru im. Wilama Horzycy w Toruniu,
76. Dobrzyńsko-Kujawskie Towarzystwo Kulturalne we Włocławku,
77. Słupskie Towarzystwo Społeczno- Kulturalne w Słupsku,
78. Towarzystwo Przyjaciół Sztuk Pięknych w Krakowie,
79. Stowarzyszenie Kultury Akademickiej Instytut Sztuki w Krakowie,
80. Stowarzyszenie Międzynarodowe Sezony Teatralne i Baletowe w Krakowie,
81. Oddział Związku Podhalan w Ludźmierzu,
82. Stowarzyszenie Twórców Ludowych w Lublinie,
83. Stowarzyszenie Promocji Kultury im. Aleksandra Tansmana w Łodzi,
84. Stowarzyszenie Nauczycielski Chór „Coro Cantorum” w Ostrowcu Świętokrzyskim,

85. Towarzystwo Miłośników Buska Zdroju,
86. Stowarzyszenie Wspólnota Kulturowa „Borussia” w Olsztynie,
87. Stowarzyszenie „Tratwa” w Olsztynie,
88. Elbląskie Towarzystwo Kulturalne w Elblągu,
89. Towarzystwo Kultury Teatralnej Oddział Okręgowy w Elblągu,
90. Dolnośląskie Towarzystwo Społeczno - Kulturalne we Wrocławiu,
91. Moniuszkowskie Towarzystwo Kulturalne w Kudowie Zdroju,
92. Regionalny Związek Pszczelarzy w Jeleniej Górze,
93. Stowarzyszenie Teatr „Kana” Uniwersytetu Szczecińskiego w Szczecinie,
94. Szczecińskie Towarzystwo Kultury w Szczecinie,
95. Stowarzyszenie Teatr Propozycji „Dialog” w Koszalinie,
96. Stowarzyszenie Forum Samorządowe „Nasza Gmina” w Mielnie,

Inne podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych:

97. Centrala Handlu Zagranicznego „Ars Polona” S.A. w Warszawie,
98. Firma Zajązkowska-Kłoda Spółka z o.o. w Łodzi,
99. Neptun Film Spółka z o.o. w Gdańsku.

Jednostki skontrolowane przez Regionalne Izby Obrachunkowe

Urzędy Marszałkowskie:

1. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego,

Urzędy miast na prawach powiatu:

2. Urząd Miejski w Koszalinie,
3. Urząd Miasta Lublin,
4. Urząd Miasta Płocka,

Urzędy gmin:

5. Urząd Miasta i Gminy w Kozienicach,
6. Urząd Miasta i Gminy Swarzędz,
7. Urząd Miejski w Wyszkanie,
8. Urząd Miasta Legionowa,

Starostwa powiatowe:

9. Starostwo Powiatowe w Bytowie,

Podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych:

Fundacje:

10. Fundacja Liberałów w Gdańsku,
11. Warszawska Fundacja Filmowa w Warszawie,
12. Fundacja Filharmonii Warszawskiej w Warszawie,
13. Fundacja „Pro Arte” we Wrocławiu,
14. Fundacja WRO Centrum Sztuki Mediów we Wrocławiu,

Stowarzyszenia:

15. Suwalskie Towarzystwo Muzyczne im. Emila Młynarskiego w Suwałkach,
16. Towarzystwo Przyjaciół Ziemi Łomżyńskiej w Łomży,
17. Towarzystwo Miłośników Ziemi Kozienickiej w Kozienicach,
18. Stowarzyszenie Działań Artystycznych „GALERIA OFF” w Piotrkowie Trybunalskim,
19. Stowarzyszenie Przyjaciół Ognisk Artystycznych w Piotrkowie Trybunalskim,
20. Towarzystwo Przyjaciół Regionalnego Zespołu „LACHY” w Nowym Sączu,

21. Katolickie Stowarzyszenie „Civitas Christiana” Oddział Terenowy w Nowym Sączu,
22. Stowarzyszenie „Officina” w Szczecinie,
23. Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie Zarząd Główny w Gdańsku,
24. Towarzystwo Przyjaciół Kieleckiego Centrum Kultury w Kielcach,
25. Kieleckie Towarzystwo Naukowe w Kielcach,
26. Stowarzyszenie Kulturalne „VIVA ART” w Elblągu,
27. Stowarzyszenie Miłośników „Truso” w Elblągu,
28. Towarzystwo Edukacji Kulturalnej w Lublinie,
29. Towarzystwo Muzyczne im. H. Wieniawskiego w Lublinie,
30. Kolejowe Stowarzyszenie Animatorów Kultury w Nowym Sączu,
31. Towarzystwo Przyjaciół Legionowa w Legionowie,
32. Stowarzyszenie Śpiewacze Męski Chór „Hasło” w Bydgoszczy,
33. Stowarzyszenie Kulturalne Orkiestra Dęta w Swarzędzu,
34. Płockie Towarzystwo Muzyczne im. Waława Lachmana w Płocku,
35. Ochotnicza Straż Pożarna w Wyszowie,
36. Ochotnicza Straż Pożarna w Suwałkach.

Wykaz ważniejszych normatywnych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148; zmiany: Dz. U. Nr 45, poz. 391, Nr 65, poz. 594; Nr 166, poz. 1611 i Nr 189, poz. 1851;).
2. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 – ost. zm. z 2003 r. Nr 229, poz. 2276).
3. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2003 r. Nr 165, poz. 1591).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1592 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568).
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1590 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568).
7. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jednolity Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568).
8. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 i z 2003 r. Nr 96, poz. 874).
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 59, poz. 688 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 93, poz. 836 oraz zm. wynikające z Dz. U. 2002 r. Nr 156, poz. 1300); obowiązywało do dnia 21 kwietnia 2003 r.; z dniem 22 kwietnia 2003 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 68, poz. 634), które uchyliło cyt. rozp. z dnia 18 lipca 2000 r.

ZAŁĄCZNIK Nr 3

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Pan Waldemar Dąbrowski - Minister Kultury od dnia 6 lipca 2002 r.

Poprzednio funkcję Ministra Kultury pełnili:

Pan Andrzej Celiński - w okresie od dnia 19 października 2001 r. do dnia 6 lipca 2002 r.

Pan Andrzej Sylwester Zieliński – w okresie od dnia 12 lipca 2001 r. do dnia 9 października 2001 r.

Pan Kazimierz Michał Ujazdowski - w okresie od dnia 16 marca 2000 r. do dnia 11 lipca 2001 r.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
Pan Aleksander Kwaśniewski
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
Pan Marek Borowski
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
Pan prof. Longin Pastusiak
4. Prezes Rady Ministrów
Pan Leszek Miller
5. Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
Pan Jerzy Hausner
6. Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
Pan Józef Oleksy
7. Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Infrastruktury
Pan Marek Pol
8. Minister Kultury
Pan Waldemar Dąbrowski
9. Minister Finansów
Pan Andrzej Raczko
10. Rzecznik Praw Obywatelskich
Pan prof. Andrzej Zoll
11. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Pan prof. Marek Safjan
12. Szef Gabinetu Politycznego
Prezesa Rady Ministrów
Pan Lech Nikolski
13. Minister Sprawiedliwości
Pan Grzegorz Kurczuk
14. Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
Pan Mieczysław Czerniawski
15. Przewodniczący Komisji Kultury i Środków Przekazu
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
Pan Jerzy Wenderlich

16. Przewodniczący Komisji Kultury i Środków Przekazu
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
Pan Ryszard Józef Sławiński
17. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
Pan Andrzej Pęczak
18. Przewodniczący Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
Pan Józef Zych
19. Regionalne Izby Obrachunkowe
20. Wojewodowie
21. Marszałkowie województw